



DE GEMEENTE ALS BEWINDVOERDER

Een analyse van maatschappelijke
kosten en baten

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
0. Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Doel en verantwoording onderzoek	6
3. Normenkader	9
4. Begrippenkader	10
5. Beleid en ontwikkelingen	13
6. Beoogde doelstellingen beschermingsbewind in eigen beheer	16
7. Beschermingsbewind in de praktijk	19
8. Resultaten uitvoering nieuw beleid beschermingsbewind	25
9. Werkwijzen in andere gemeenten	34
10. Conclusies en aanbevelingen	35
Verslag gesprek over rapport Rekenkamer over beschermingsbewind in het kader van bestuurlijk wederhoor	39
Bijlage 1 Raadsvoorstel nieuw beleid beschermingsbewind, februari 2018	42
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen	43
Bijlage 3 Lijst van geraadpleegde documenten	44
Bijlage 4 Puddingakkoord: overeenkomst met private bewindvoerders, 2018	45
Bijlage 5 Verzamelbesluit herindeling, december 2019	48
Bijlage 6 Bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedures	49
Bijlage 7 Overzicht werkwijzen andere gemeenten	52

0. Samenvatting

In de gemeente Groningen is een groot aantal mensen afhankelijk van beschermingsbewind. Om de kosten van beschermingsbewind door particuliere bewindvoerders te kunnen betalen, kunnen minvermogenden (tot 120% van de bijstandsnorm) een beroep doen op bijzondere bijstand. Om de kosten van bijzondere bijstand te verlagen heeft de gemeente besloten om voor die groep de bewindvoering vanaf 2018 zelf ter hand te nemen. Daarbij is als aanvankelijke doelstelling geformuleerd, dat eind 2021 de hele doelgroep bij de Groninger Kredietbank onder bewind zou zijn en dat daarmee een bezuiniging van € 1 miljoen gerealiseerd zou kunnen worden.

Naast deze bezuiniging zijn ook inhoudelijke voordelen beoogd, die als volgt kunnen worden samengevat:

- Cliënten kunnen beter en integraal ondersteund worden doordat ze niet langer buiten beeld van de gemeente blijven.
- De gemeente is beter in staat om een afweging te maken welke vorm van ondersteuning het best kan worden ingezet: beschermingsbewind, schuldhulpverlening dan wel budgetbeheer.
- De gemeente kan zo met name voor de groep met problematische schulden de instroom in beschermingsbewind beperken en de uitstroom uit beschermingsbewind bevorderen.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt, dat deze doelstellingen niet volledig gerealiseerd zullen worden, zeker niet binnen de gestelde termijn. Dat houdt verband met het zgn. Puddingakkoord dat de gemeente met private bewindvoerders heeft gesloten om de overgang van (nieuwe) cliënten naar de gemeente soepel te laten verlopen. In het akkoord is een overgangperiode vastgelegd tot eind 2021 waarin de cliënten van bewindvoerders die de overeenkomst hebben getekend, recht blijven houden op bijzondere bijstand. Voor deze groep bestaande gevallen geldt dat nog slechts de kosten van het lage tarief vergoed worden vanuit de bijzondere bijstand en dat de private

bewindvoerders per jaar in ieder geval 10% uitstroom dienen te realiseren.

Naast de bezuiniging en vergroting van de uitstroom levert de nieuwe werkwijze op onderdelen een bijdrage aan de overige, meer inhoudelijke doelstellingen van het beleid, zo blijkt uit de beschikbare cijfers. De gemeente is beter in staat om zelf een passend aanbod te doen qua type ondersteuning. Wat daarbij opvalt is dat de gemeente geen gegevens bijhoudt met betrekking tot de overgang van cliënten naar een andere (lichtere en/of goedkopere) vorm van ondersteuning, zoals budgetbeheer. Uit de gegevens is evenmin af te leiden dat het totale aantal beschermingsbewinden structureel afneemt. De wachttijden, zowel bij de gemeente als bij de rechtbank, zijn juist wel toegenomen, maar naar verwachting is dit een tijdelijk effect.

Tegen de omzettingen zijn veel bezwaren gerezen, zowel van cliënten als van de commerciële bewindvoerders. Veruit de meeste bezwaar- en beroepsprocedures van cliënten zijn verworpen. Met de bewindvoerders blijft de gemeente in gesprek om tot een soepele overdracht te komen. De formatie van de GKB is uitgebreid om de grotere toestroom te kunnen verwerken, wat uiteraard tot hogere lasten voor de gemeente leidt. Naar het oordeel van de rekenkamer zou het passend zijn geweest als de raad uitdrukkelijker was meegenomen in de wijzigingen die samenhangen met het Puddingakkoord en de consequenties die daaruit voortvloeien ten aanzien van de oorspronkelijk beoogde doelstellingen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

De laatste jaren is het aantal mensen met problematische schulden sterk toegenomen. Het rijk heeft gemeenten gestimuleerd om maatregelen te nemen maar heeft hier geen middelen voor beschikbaar gesteld. Hierdoor hebben gemeenten niet veel extra kunnen doen. Uit landelijk onderzoek (Berenschot, 2016) is gebleken dat niet vast te stellen is in welke mate schuldhelpverlening bijdraagt aan een oplossing voor de schuldenproblematiek. Omdat gemeenten in onvoldoende mate resultaten behaalden heeft het rijk in 2014 besloten dat bewindvoerders ingezet moeten worden om ook mensen met een schuldenproblematiek te ondersteunen. Tegelijkertijd is de doelgroep voor bewindvoering uitgebreid met mensen met problematische schulden door een ruimere definitie in nieuwe wetgeving.

Als gevolg van de inzet van bewindvoerders en het uitbreiden van de doelgroep is er een grote groep mensen ontstaan die gebruik maakt van bewindvoerders. Steeds meer mensen uit deze groep zijn een beroep gaan doen op bijzondere bijstand om de kosten van het beschermingsbewind te kunnen betalen. Hierdoor zijn de kosten voor de gemeente toegenomen. Om deze kosten te verlagen neemt de gemeente Groningen het besluit (raadsbesluit februari 2018) om mensen met een inkomen < 120% van de bijstandsnorm gratis beschermingsbewind door de gemeente aan te bieden (bijlage 1). Daarmee wordt beoogd de kosten van de bijzondere bijstand, nodig om beschermingsbewind door externe bewindvoerders te betalen, te verminderen. Dit besluit en de onrust die het te weeg bracht bij externe bewindvoerders zijn aanleiding voor de rekenkamer om dit onderzoek te doen.

1.2. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het doel van het onderzoek verwoord en is toegelicht op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Het normenkader is in hoofdstuk 3 opgenomen. Omdat er veel specifieke begrippen in het onderzoek genoemd worden, zijn deze omschreven in een afzonderlijk hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 vindt een toelichting plaats op de belangrijkste wettelijke en gemeentelijke regelgeving met betrekking tot beschermingsbewind. De doelstellingen zoals deze zijn vastgesteld bij raadsbesluit februari 2018 zijn in hoofdstuk 6 aangegeven. In hoofdstuk 7 wordt de praktijk van beschermingsbewind beschreven en in hoeverre de beoogde resultaten zijn behaald staat in hoofdstuk 8. Niet alleen Groningen ervaart dat de kosten van bijzondere bijstand als gevolg van beschermingsbewind door private bewindvoerders sterk gestegen zijn. Op welke wijze andere gemeenten daarmee omgaan is te lezen in hoofdstuk 9 en de bijhorende bijlage. In hoofdstuk 10 zijn de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen opgenomen.

2. Doel en verantwoording onderzoek

De rekenkamer beoogt haar doelstellingen en missie te realiseren door middel van het uitvoeren van onderzoeken die zich richten op de vraag in hoeverre beleid en/of uitvoering doelmatig, doeltreffend en/of rechtmatig zijn. In het protocol van de rekenkamer zijn de selectiecriteria omschreven om te komen tot een keuze van onderzoeksonderwerpen. Bij de selectie van een onderzoek naar beleid en praktijk ten aanzien van beschermingsbewind hebben de navolgende selectiecriteria sterk meegewogen:

- er is een duidelijk maatschappelijk belang dat met het onderwerp samenhangt; beschermingsbewind is gericht op het beschermen van veelal kwetsbare mensen;
- het onderwerp is in het afgelopen jaar een paar keer in de media aan de orde geweest;
- er is geen duidelijk beeld van de effectiviteit van het anders organiseren van beschermingsbewind.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in hoeverre het omzetten van cliënten van bewindvoerders van de 'markt' naar 'in eigen beheer' daadwerkelijk leidt tot een vermindering van de kosten voor de gemeente en in hoeverre deze omzetting resulteert in een verandering van de doeltreffendheid van beschermingsbewind.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

Leidt het in eigen beheer van de gemeente nemen van beschermingsbewind tot de beoogde bezuiniging en welke effecten heeft deze omzetting voor het realiseren van de doelstellingen van beschermingsbewind?

Deze vraagstelling kan in de volgende deelvragen worden ontleed.

A. Beleid

1. Welke wetten en regelingen hebben betrekking op het oplossen van problematische schulden?
2. Wat is de wettelijke taak van de gemeente en wat mag/kan de gemeente doen?
3. Welke taken zijn aan de markt overgelaten?
4. Welke doelen beoogt de gemeente te behalen ten aanzien van de groep mensen met problematische schulden?
5. Welke doelen wil de gemeente behalen met het zelf uitvoeren van het beschermingsbewind?
6. Welke (beleids)afwegingen worden gemaakt en welke argumenten worden gehanteerd bij het al dan niet in eigen beheer nemen van beschermingsbewind?

B. Procedure

1. Wat zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor ondersteuning door een bewindvoerder?
2. Hoe is toegang geregeld tot budgetbeheer, schuldhulpverlening en beschermingsbewind en wanneer komt een aanvrager voor welke vorm in aanmerking?
3. Voor hoeveel cliënten is na het raadsbesluit van februari 2018 de bewindvoering door externe bewindvoerders omgezet naar hulpverlening door de gemeente en in welk traject zijn ze vervolgens geplaatst?
4. Wat zijn de verschillen in werkwijze van beschermingsbewind door externe partijen en door de gemeente?
5. Wat is het effect van het aangepaste beleid op de cliënten?

C. Financiën

1. Wat zijn de kosten van de verschillende vormen van hulpverlening bij problematische schulden (totale kosten en kosten per traject)?
2. Wat is het tarief van extern beschermingsbewind en wat is het tarief dat de gemeente in rekening brengt?
3. Wat is de kostprijs van beschermingsbewind zoals de gemeente dat aanbiedt?
4. Hoeveel cliënten zijn er met problematische schulden op de verschillende te onderscheiden hulpverleningstrajecten?

5. In welke mate (aantal cliënten en bedrag) wordt er een beroep gedaan op de bijzondere bijstand om de kosten van beschermingsbewind te kunnen betalen door cliënten?

6. Vindt er al een verschuiving van cliënten van beschermingsbewind naar gemeentelijke hulpverlening plaats en leidt dat tot andere kosten en resultaten ten aanzien van het oplossen van de schuldproblematiek?

D. Monitoring en verantwoording

1. Hoe vindt monitoring van het bereiken van beoogde doelen plaats?
2. In welke mate zijn in de achterliggende periode de beoogde doelen bereikt?
3. In welke mate is de omzetting van 'markt' naar 'in eigen beheer' effectief en doelmatig?

E. Rol en taak raad

1. Op welke wijze geeft de raad uitvoering aan haar rol (kaderstellend en controlerend)?
2. Welke (verantwoordings)informatie ontvangt de raad?
3. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd?

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het beleid en de uitvoering van het beschermingsbewind, waarbij ook andere vormen van hulpverlening zoals budgetbeheer en schuldhelpverlening worden betrokken. Het onderzoek richt zich op de periode 2018-2020.

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gestart met een verkennend gesprek met een van de medewerkers die direct betrokken is bij de in 2018 doorgevoerde beleidswijziging waar het gaat om het in eigen beheer nemen van beschermingsbewind om op die manier de onderzoekscope en de grenzen van het onderzoek goed te kunnen bepalen. Ook heeft er een oriënterend gesprek met de betreffende portefeuillehouder plaatsgevonden. Aanvullend op deze gesprekken zijn de relevante documenten over het beleid en de uitvoering van beschermingsbewind opgevraagd.

Het onderzoek zelf bestaat uit dossieronderzoek naar het beleid, de doelstellingen en de huidige werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie en het houden van een aantal interviews met de meest betrokken gemeentelijke medewerkers en met externe partijen (bewindvoerders en belangenorganisatie van bewindvoerders). De namen van de geïnterviewden staan in bijlage 2 vermeld. De in het onderzoek betrokken documenten zijn in bijlage 3 opgenomen.

Ook hebben een paar gesprekken met cliënten plaatsgevonden. Er is getracht om met meer cliënten in contact te komen. De GKB en ook een van de externe bewindvoerders hebben pogingen gedaan om de rekenkamer in contact

te brengen met cliënten. Dit is helaas maar in zeer beperkte mate gelukt. De rekenkamer heeft enig beeld gekregen van de beleving van cliënten van beschermingsbewind, maar dit kan niet als representatief voor de hele groep gezien worden. Hierdoor is het ook niet goed mogelijk om een volledig beeld te vormen in hoeverre de kwaliteit van de dienstverlening door de GKB op peil is gebleven als gevolg van een sterk verhoogde instroom van cliënten. Vanuit privacy-overwegingen zijn de namen van de cliënten niet in de bijlage opgenomen.

Vanwege de protocollen ten aanzien van Covid19 hebben een aantal gesprekken op afstand plaatsgevonden. Door Covid19 heeft het onderzoek langer geduurd dan gepland omdat focus van medewerkers in eerste instantie gericht was op het organiseren van het werk volgens de geldende richtlijnen. Hierdoor is ook in cliëntcontacten bij het GKB achterstand ontstaan. Het inhalen van deze achterstanden had uiteraard voorrang op dit onderzoek van de rekenkamer.

Conform het protocol van de rekenkamer is, alvorens de rapportage definitief gemaakt is, een concept rapportage zonder conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan de ambtelijke organisatie om te checken op onjuistheden. Wanneer daartoe aanleiding was, is de rapportage tekstueel aangepast. De definitieve rapportage, met conclusies en aanbevelingen, is aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie.

3. Normenkader

In dit onderzoek hanteert de rekenkamer een normenkader om te komen tot een beoordeling van het beleidsproces en de uitvoering. In het normenkader hanteert de rekenkamer onder meer de relevante (visie)nota's en de huidige regelingen. Het normenkader bestaat uit vier onderdelen:

- Beleidsontwikkeling
- Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid
- Sturing
- Transparantie

Beleidsontwikkeling

- Er zijn heldere en eenduidig geformuleerde doelstellingen.
- Binnen het beleid over ondersteunen bij problematische schulden worden duidelijke criteria gehanteerd.
- De bijdrage van de beleidsinstrumenten aan de realisatie van de beleidsdoelen is onderbouwd.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Doelen zijn eenduidig en SMART geformuleerd.
- De gemeente monitort of de gestelde doelen worden behaald.
- Er is een logisch en effectief verband tussen de vorm van ondersteuning die aangeboden wordt en de door de gemeente gestelde beleidsdoelen.
- De omzetting van 'markt' naar 'in eigen beheer' nemen van cliënten leidt niet tot een verminderde doeltreffendheid.
- De beleidswijziging leidt tot een meer doelmatige besteding van middelen.

Sturing en transparantie

- College en raad beschikken over heldere en transparante informatie om de voortgang van de vooraf gestelde doelen te kunnen toetsen. Het college rapporteert volgens gemaakte afspraken aan de raad en doet dat transparant, juist, tijdig en volledig.
- De gemeente benut monitoringsgegevens en evaluaties voor (tussentijdse) besluitvorming over voortgang of bijsturing van beleid.
- De raad benut de aan hen verstrekte informatie voor het stellen van kaders en/of het kunnen bepalen of gestelde doelen gehaald worden.

4. Begrippenkader

4.1 Beschermingsbewind

Beschermingsbewind is bedoeld voor mensen die door hun lichamelijke of geestelijke toestand tijdelijk of blijvend niet in staat zijn om hun financiële belangen te behartigen of die problematische schulden hebben. Is iemand onder bewind gesteld dan mag diegene niet meer zelfstandig daarover beslissen. De bewindvoerder beslist daarover, zo lang als dat gaat wel in overleg met de betrokkene. De bewindvoerder is bevoegd om namens de cliënt op te treden. Bij een verhuizing van de cliënt behoudt deze dezelfde bewindvoerder.

Het uitspreken van een beschermingsmaatregel, zoals bewind, beperkt de rechten van de betrokkene. Daarvoor moeten gronden aanwezig zijn. Het bewind dient niet verder te gaan dan ter bescherming van de betrokkene nodig is. In geval van "lichamelijke of geestelijke beperkingen" wordt beschermingsbewind uitgesproken door de kantonrechter aan de hand van toestemming van betrokkene zelf (mits hiertoe in staat), een verklaring van belanghebbende familieleden dan wel een deskundigenverklaring.

Onder een problematische schuldensituatie wordt verstaan dat redelijkerwijs is te voorzien dat de betrokkene niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of heeft opgehouden te betalen. Het bestaan van een enkele betalingsachterstand die naar verwachting binnen afzienbare tijd kan worden ingelost valt hier dus niet onder. Beschermingsbewind gaat dus niet alleen over geld, het gaat in de eerste plaats om bescherming. Zoals een cliënt het verwoord heeft, voorziet beschermingsbewind in een wezenlijke behoefte. "Beschermingsbewind is voor mij echt bescherming; omgaan met geld is voor mij een te grote, te belastende opgave. Het geeft mij rust dat iemand anders dat voor mij doet."

Een bewindvoerder wordt bij gerechtelijke uitspraak benoemd. Het bewind eindigt nadat er ook weer een gerechtelijke uitspraak is gedaan.

Degene die onder bewind is gesteld dient zelf het verzoek voor beschermingsbewind in. Het beëindigen van het bewind kan plaatsvinden op verzoek van de client zelf of door de bewindvoerder. De client kan dat alleen doen in die gevallen dat de betrokkene nog in staat is (lichamelijk of geestelijk) deze verzoeken in te dienen. De rechter houdt toezicht op de bewindvoerder. Bewindvoerders die drie of meer personen onder hun hoede hebben, moeten aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen.

Taken bewindvoerder

De bewindvoerder behartigt iemands financiële belangen. De hoofdtaak van de bewindvoerder is het beheren van alles wat onder bewind is gesteld. Hier behoort ook toe het regelen van de financiële huishouding van de betrokkene. In geval van problematische schulden gaat het in het bijzonder om werkzaamheden ten behoeve van het ongedaan maken van een of meer beslagen waarbij de beslagvrije voet niet wordt geëerbiedigd, het stabiliseren van problematische schuldsituaties, het toe leiden naar een minnelijke schuldhulpverlening of Wsnp. De belangrijkste taken van een bewindvoerder zijn de volgende:

1. het inventariseren van de boedel voor zover die onder het bewind valt, daarvan een boedelbeschrijving opmaken en het zoveel mogelijk voorkomen dat vermogensbestanddelen aan het bewind worden onttrokken;

2. de bewindvoerder dient bij het verzoekschrift voor beschermingsbewind een plan van aanpak over te leggen (Besluit Kwaliteitseisen). Als er sprake is van problematische schulden dient ook een aanvullend plan van aanpak te worden bijgevoegd;
3. jaarlijks wordt rekening en verantwoording aan de betrokkene afgelegd, ten overstaan van de kantonrechter (artikel 1:445 lid 1 BW). Dit betekent dat de rekening en verantwoording door de bewindvoerder en de betrokkene dient te worden ondertekend en vervolgens ingediend dient te worden bij de kantonrechter;
4. de bewindvoerder dient in beginsel op te treden tegen schuldeisers die het bewind kennen dan wel hadden moeten kennen en die in strijd met het bepaalde in artikel 1:440 BW handelen. De bewindvoerder bevordert waar mogelijk de zelfredzaamheid van de betrokkene.

Samengevat: de bewindvoerder beheert de financiën van de cliënt en stabiliseert de situatie. De bewindvoerder richt zich niet op het oplossen van de schulden.

4.2. Schuldhulpverlening

De basis voor schuldhulpverlening is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) regelt de wettelijke schuldsanering. De bedoeling van schuldhulpverlening is om in een bepaalde tijd (vaak drie jaar) de schuldproblematiek op te lossen. In eerste instantie kan getracht worden zelf (met ondersteuning van schuldhulpverlening) een regeling te treffen met de schuldeisers. Er worden afspraken over aflossing gemaakt met schuldeisers. Als zij akkoord gaan dan is er sprake van een minnelijk akkoord. Een

andere minnelijke mogelijkheid is dat er geld geleend wordt van de GKB, waardoor de schuldeisers in één keer betaald kunnen worden. Dit zogenaamde saneringskrediet wordt dan gedurende een afgesproken periode afgelost. Na afloop van de afgesproken periode is de cliënt schuldenvrij. Als een of meer schuldeisers niet akkoord gaan met de minnelijke schuldregeling dan kan een beroep worden gedaan op de wettelijke schuldsanering. Degene met schulden moet een verzoek voor schuldsanering bij de rechtbank indienen. De rechtbank stelt dan een plan van aanpak vast (saneringsplan). Alle schuldeisers zijn verplicht om hieraan mee te werken. Een schuldhulpverlener (van de gemeente) geeft hier ondersteuning op. Een schuldhulpverlener kan niet namens een cliënt optreden, dit dus in tegenstelling tot een bewindvoerder.

In tegenstelling tot beschermingsbewind is schuldhulpverlening erop gericht om het schuldenprobleem op te lossen. Het betreft een voorliggende voorziening bij gemeenten. Bij verhuizing van de cliënt naar een andere gemeente zal schuldhulpverlening in de nieuwe gemeente voortgezet kunnen worden.

Bij een beschermingsbewind met problematische schulden heeft het de voorkeur dat de schuldhulpverlening wordt uitgevoerd door de gemeente, omdat in dat geval zodra het mogelijk is schuldhulpverlening kan worden ingeschakeld om te komen tot het oplossen van de schuldenproblematiek. Als de bewindvoerder de schuldhulpverlening zelf uitvoert, zal voldaan moeten worden aan de eisen van het minnelijk traject. De bewindvoerder is niet verplicht om tot schuldhulpverlening over te

gaan. Hij dient met betrokkene af te spreken of hij hiertoe (zo nodig) zal over gaan of niet. De afspraak daarover moet worden vastgelegd in het plan van aanpak. De bewindvoerder die zich bezighoudt met schuldhulpverlening heeft geen recht op een extra vergoeding naast het hogere tarief voor het hebben van problematische schulden. Ook een onder de paraplu van de bewindvoerder zelfstandig opererende schuldhulpverleningsentiteit krijgt geen vergoeding voor schuldhulpverlening,

4.3. Budgetbeheer

Als een cliënt problemen heeft met het in evenwicht houden van inkomsten en uitgaven kan een beroep worden gedaan op budgetbeheer. De gemeente kan budgetbeheer ook verplichten bijvoorbeeld als de cliënt een bijstandsuitkering heeft of als onderdeel van schuldhulpverlening. Het inkomen van de cliënt wordt niet meer op de eigen rekening gestort maar op rekening van de GKB. De GKB betaalt daarvan de vaste lasten. Het geld dat overblijft, maakt de GKB (wekelijks) naar de cliënt over. Budgetbeheer is meestal tijdelijk en stopt zodra de geldzaken weer op orde zijn.

4.4. Mentorschap

Mentorschap is bedoeld voor mensen die hun persoonlijke belangen (belangen die niet over goederen en geld gaan) niet meer goed kunnen behartigen. Het gaat hierbij dan onder meer over beslissingen die genomen moeten worden over verzorging, verpleging, behandeling of begeleiding.

4.5. Curatele

Onder curatelestelling is bedoeld voor mensen die zowel hun financiële als andere persoonlijke belangen niet meer kunnen behartigen. Hierbij kan gedacht worden aan mensen met een psychiatrische aandoening of mensen met een gewoonte van drank- of drugsmisbruik waarbij de belangen niet meer goed waargenomen kunnen worden of dat de veiligheid van de persoon zelf of anderen in gevaar kan komen. Iemand die onder curatele is gesteld verliest de handelingsbekwaamheid en kan niet meer zonder de curator zelfstandig rechtshandelingen verrichten.

5. Beleid en ontwikkelingen

5.1. Landelijk beleid en regelgeving

In 1982 zijn er wettelijke regels opgesteld om kwetsbare mensen te beschermen tegen financieel misbruik door derden, het zogenaamde beschermingsbewind. Het doel van beschermingsbewind is om volwassenen die niet (meer) zelfstandig financiële beslissingen kunnen nemen, te ondersteunen. Anders dan bij schuldhulpverlening hoeft niet per se sprake te zijn van een wettelijk of zelfs minnelijk schuldsaneringstraject. In tegenstelling tot de schuldenregelaar neemt de bewindvoerder geen onafhankelijke positie in maar is deze een belangenbehartiger voor degene die onder bewind staat. Een schuldenregelaar dient juist een onafhankelijke positie in te nemen tussen schuldeiser en schuldenaar.

Er zijn verscheidene algemene wetten en beleidsregels van toepassing op beschermingsbewind. Algemene beleidsregels betreffen de Beleidsregels bijzondere bijstand beschermingsbewind. Verder zijn onder meer de volgende wetten van toepassing: Algemene wet bestuursrecht, Faillissementswet, Burgerlijk wetboek, Burgerlijke Rechtsvordering, Wet op het consumentenkrediet en Wet financieel toezicht. Hierna zijn de belangrijkste specifieke wetten en regelingen die van toepassing zijn op beschermingsbewind aangegeven.

- De verhouding tussen bewindvoerder en rechthebbende is bepaald in het Burgerlijk Wetboek Titel 19, Boek 1 (artikel 1:431 tot en met 1:449). Beschermingsbewind valt onder het personen- en familierecht. De betreffende maatregelen zijn ter bescherming van kwetsbare volwassenen die onvoldoende in staat zijn om hun eigen belangen goed te behartigen of voor zichzelf te zorgen. Deze worden beschermd door een wettelijke vertegenwoordiger te benoemen. De kantonrechter beslist over instelling dan wel opheffing. Het gaat hierbij over curatele, beschermingsbewind en mentorschap.
- Op 1 januari 2014 is de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Wet CBM) in werking getreden. De wet is met deze

wetswijziging meer passend gemaakt en sluit beter aan op de ondersteuningsbehoeften van rechthebbenden. Met de invoering van deze wetswijziging zijn ook problematische schulden als nieuwe rechtsgrond voor beschermingsbewind erkend. Deze grond bepaalt meer dan "lichamelijke of geestelijke toestand" de tijdelijkheid van de maatregel.

- Via het besluit kwaliteitseisen CBM zijn kwaliteitseisen van kracht geworden voor vertegenwoordigers met drie of meer cliënten. De kwaliteitseisen worden getoetst door het Landelijk kwaliteitsbureau, dat is ondergebracht bij de Rechtbank.
- Een gemaximeerde beloningssystematiek is vanaf 1 januari 2015 geregeld in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren. De jaarbeloning voor een bewindvoerder bedraagt € 1.103,70 (tarief a) en in geval van een bewind met problematische schulden bedraagt het tarief € 1.428,30 (tarief b). Daarnaast zijn er nog vergoedingen voor incidentele bijzondere werkzaamheden, zoals aanvangswerkzaamheden, opmaken eindrekening en verantwoording, beheer vermogen, beheer PGB, e.d.

- De kantonrechters hebben, bij monde van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (LOVCK&T), een aantal aanbevelingen gedaan en vastgelegd in de zogeheten Aanbevelingen meerderjarigenbewind. Het betreffen met name aanbevelingen ten aanzien van aandachtspunten voor kantonrechters bij aanvragen voor beschermingsbewind.
- Per 1-1-2021 is het Adviesrecht gemeenten ingevoerd. Deze wetwijziging van Boek 1 van het BW is erop gericht om mensen met problematische schulden hulp te bieden die beter op hun situatie is gericht. Gemeenten kunnen de rechter adviseren of de betrokkenen het beste kunnen worden geholpen door beschermingsbewind, dan wel dat ondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld schuldhulpverlening beter passend is. In de wet is geregeld dat gemeenten drie maanden nadat het beschermingsbewind is ingesteld de rechter mogen adviseren of de betreffende cliënt het best kan worden geholpen door voortzetting van het bewind, dan wel door een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning. Hierdoor kan de gemeente beter haar regierol bij schuldhulpverlening vervullen. Verder draagt de regeling bij aan het versterken van de samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en bewindvoerders. Schuldbewind kan vanaf de invoering van deze wet alleen nog voor bepaalde tijd worden ingesteld. De wet draagt eraan bij dat een schuldbewind niet langer loopt dan noodzakelijk.
- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Belangrijk uitgangspunt bij de wet is dat de hulpverlening bij schulden een integraal karakter moet hebben. Er moet niet alleen aandacht zijn voor het oplossen van de

schulden maar ook voor de omstandigheden waarin de schulden zijn ontstaan.

- Gemeenten krijgen per 1-1-2021 de mogelijkheid om gegevens van burgers met betalingsachterstanden in een vroeg stadium uit te wisselen met woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars (vroegsignalering). Het uitwisselen van deze informatie is een verplichting die in de wetwijziging is opgenomen. Door het delen van de betreffende informatie krijgen gemeenten mensen met schulden tijdig in beeld en kunnen zij schuldhulpverlening aanbieden.
- De gemeente heeft als taak de zorgplicht op zich te nemen, derhalve de regie te voeren op de schuldhulpverlening voor iedereen die dat nodig heeft.

5.2. Gemeentelijk beleid

- In 2014 heeft de gemeenteraad Groningen een Algemeen Belangbesluit genomen. In dat besluit is beschermingsbewind uitdrukkelijk aangewezen als zijnde een activiteit in het kader van het algemeen belang. Onder bepaalde voorwaarden kunnen decentrale overheden een algemeen belang besluit nemen, waarmee een economische activiteit buiten de Wet Markt & Overheid (Wet M&O) wordt geplaatst. Het genoemde besluit is op 1 juli 2014 in werking getreden. Hierdoor is artikel 25i van de Mededingingswet op het beschermingsbewind in Groningen niet van toepassing. Met het raadsbesluit van februari 2018 is de uitvoering van beschermingsbewind door de gemeente aangemerkt als een voorliggende voorziening. De uitvoering van het beschermingsbewind wordt gratis

aangeboden aan personen met een inkomen op het minimumniveau (maximaal inkomen 120% van de bijstandsnorm). Een aanvraag voor bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind door een extern bewindvoerder kan om die reden dan ook door het college worden afgewezen.

- Na het raadsbesluit om beschermingsbewind als voorliggende voorziening in te zetten, zijn er gesprekken met private bewindvoerders gestart. De gemeente heeft na een aantal gesprekken in de loop van 2018 een "Overeenkomst uitvoering beschermingsbewind" opgesteld (bijlage 4). Hierin is vastgelegd op welke wijze er samengewerkt zal gaan worden tussen externe bewindvoerders (die de overeenkomst hebben willen tekenen) en de gemeente voor personen met een inkomen < 120% bijstandsinkomen. Deze overeenkomst is ingegaan op 1 januari 2019. Externe bewindvoerders die niet getekend hebben, zijn niet gehouden aan de samenwerkingsafspraken maar voor hun cliënten geldt dat er in beginsel geen bijzondere bijstand meer verstrekt wordt indien hun inkomen onder de inkomensgrens valt. De dienstverlening door de gemeente is kosteloos voor de beoogde doelgroep en geldt als een voorliggende voorziening. Hierdoor hoeft er geen beroep gedaan te worden op de bijzondere bijstand.
- In december 2019 heeft de gemeenteraad een tweede keer een verzamelbesluit herindeling genomen (bijlage 5). Met dit harmonisatiebesluit voor de voormalige gemeenten Ten Boer en Haren zijn reeds voor de voormalige gemeente Groningen geldende voorschriften ook geldend verklaard voor het grondgebied van de twee hiervoor genoemde voormalige gemeenten. Een van de betreffende voorschriften betreft het in 2014 genomen "besluit tot vaststelling economische activiteiten in het kader van het algemeen belang". Onder deze economische activiteiten in het kader van het algemeen belang vallen ook de activiteiten van het GKB, zoals bovenwettelijk deel budgetbeheer, beschermingsbewind en WSNP.
- Om geldproblemen bij inwoners eerder in beeld te krijgen is de gemeente per 1-9-2020 gestart met "Eerste Hulp bij Geldzaken". Het doel is om vroegtijdig betalingsproblemen en schulden te signaleren en aan te pakken om op die manier daaruit voortvloeiende problemen te voorkomen. Daarnaast wordt de "VoorzieningenWijzer" aangeboden aan personen die zich melden bij het Loket Werk en Inkomen voor een uitkering en aan personen die zich melden bij de woningcorporatie omdat ze de huur niet kunnen betalen. Het gaat dan onder meer om informatie over minimaregelingen, subsidies, toeslagen of gemeentelijke regelingen en het overstappen naar een andere zorgverzekering of energieleveranciers.

6. Beoogde doelstellingen beschermingsbewind in eigen beheer

Met het raadsbesluit van februari 2018 is invulling gegeven aan de wens om voor de gehele groep cliënten met een inkomen < 120% bijstandsnorm beschermingsbewind in eigen beheer te gaan uitvoeren.

6.1 Raadsbesluit februari 2018

In dit raadsbesluit is onder meer vastgelegd dat vanaf 1 maart 2018, behoudens enkele uitzonderingen, geen bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind meer verstrekt zal worden voor nieuwe instroom. Voor de cliënten die al bij private bewindvoerders in beschermingsbewind genomen zijn, geldt een overgangsregeling. De overgangsregeling gaat inhouden dat deze cliënten na een intake bij de GKB gevraagd wordt om over te stappen naar de gemeente. Zij krijgen dan de keuze: overstappen of na zes maanden geen vergoeding voor het beschermingsbewind vanuit de bijzondere bijstand meer. De verwachting was om deze cliënten binnen drie jaar te laten overstappen naar de GKB. Mensen met een familiebewindvoerder behouden recht op bijzondere bijstand. Daarnaast is nog voorzien in een zogenoemde hardheidsclausule.

De cliëntenraad heeft eind 2017 en begin 2018 advies aan het college uitgebracht over het voornemen om in beginsel geen bijzondere bijstand meer te vergoeden aan cliënten van private bewindvoerders. De cliëntenraad kan zich vinden in het wijzigen van het beleid met onder andere als doel de kosten van bijzondere bijstand t.b.v. beschermingsbewind te verminderen.

6.2. Financiële doelstellingen

In het raadsvoorstel van februari 2018 is de verwachting uitgesproken dat in de daarop volgende jaren aanzienlijk bespaard kan worden op de kosten voor bijzondere bijstand. In 2017 is vanuit het budget bijzondere bijstand ruim 3 miljoen euro uitgegeven aan kosten voor beschermingsbewind. Slechts een vijfde deel hiervan is betaald aan cliënten van de GKB, die op dat moment ongeveer 450 burgers met recht op bijzondere bijstand in beschermingsbewind had. Dus ongeveer 80% van de vergoeding aan bewindvoerders vanuit de bijzondere bijstand is betaald aan cliënten van private bewindvoerders.

De verwachting was dat in 2018 ongeveer 2.300 mensen in beschermingsbewind voor de kosten daarvan een beroep zouden gaan doen op de bijzondere bijstand van wie 1.850 bij externe bewindvoerders en 450 bij de gemeente. De totale uitgaven bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind zouden in 2018 naar schatting 3,3 miljoen euro in 2018 bedragen, waarvan een bedrag van 2,6 miljoen euro zou gaan naar cliënten van private bewindvoerders. De verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de aantallen beschermingsbewinden bij de gemeente en bij private bewindvoerders die in aanmerking komen voor een vergoeding vanuit de bijzondere bijstand zijn in de volgende tabel opgenomen.

Conform raadsvoorstel februari 2018

jaar	aantal bewinden			kosten bijzondere bijstand *1.000			extra inzet personeel		besparing
ultimo	gemeente	ext bwv	totaal	gemeente	ext bwv	totaal	aantal	kosten *1.000	*1.000
2018	450	1.850	2.300	€ 700	€ 2.600	€ 3.300	0	-	-
2019	1.060	1.240	2.300	-	€ 1.700	€ 1.700	7	€ 1.200	€ 400
2020	1.690	610	2.300	-	€ 900	€ 900	15	€ 1.700	€ 700
2021	2.300		2.300	-	-	-	22	€ 2.300	€ 1.000

De verwachting was dat in 2021 nog slechts een zeer marginaal bedrag aan bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind zou worden verstrekt. Deze vermindering van kosten aan bijzondere bijstand moet worden afgezet tegen de extra kosten die gemaakt moeten worden om beschermingsbewind in eigen beheer uit te kunnen voeren als gevolg van de instroom van cliënten. De verwachting was dat op de totale kosten van 3,3 miljoen euro in 2018 een besparing zou kunnen worden gerealiseerd oplopend van circa € 0,4 miljoen in 2019 tot circa € 1 miljoen in 2021. Een kanttekening die in het raadsvoorstel daarbij is gemaakt, is dat het een grove inschatting is en dat de besparing minder kan zijn omdat het aantal mensen in beschermingsbewind vooralsnog zou blijven stijgen.

In het betreffende raadsvoorstel is aangegeven dat in de reguliere P&C cyclus het (financiële) resultaat op de bijzondere bijstand gevolgd zal worden.

6.3. Kwalitatieve doelstellingen

Het raadsvoorstel heeft primair tot doel meer grip op de kosten van bijzondere bijstand te krijgen (verlagen van de uitgaven ten laste van deze post) en daarnaast om meer grip te krijgen op de kwaliteit van de ondersteuning van cliënten die op een sociaal minimum leven (inkomen < 120% bijstandsnorm). Doordat de gemeente de kosten voor ondersteuning door externe bewindvoerders vergoedde uit de bijzondere bijstand, betaalde de gemeente wel voor beschermingsbewind maar had zij geen invloed op het proces en de voortgang (wel betalen, niet bepalen). Door het in eigen beheer nemen van beschermingsbewind is de gemeente beter in staat om op de processen te sturen en daarmee ook de kwaliteit te borgen, zo was de gedachte:

- cliënten kunnen beter en integraal ondersteund worden doordat ze niet langer buiten beeld van de gemeente blijven;
- ook is de gemeente beter in staat om een afweging te maken welke vorm van ondersteuning het best kan worden ingezet: beschermingsbewind, schuldhulpverlening dan wel budgetbeheer. Het inzetten van een andere vorm van ondersteuning brengt ook lagere kosten met zich mee in vergelijking met de inzet van beschermingsbewind;
- de gemeente wil met name voor de groep met problematische schulden op die manier de instroom in beschermingsbewind beperken en de uitstroom uit beschermingsbewind bevorderen. Voor de groep met lichamelijk en/of geestelijke beperkingen is dat moeilijker te realiseren omdat deze beperkingen veelal een blijvend karakter kennen.

7. Beschermingsbewind in de praktijk

7.1. Beschermingsbewind algemeen

In de praktijk was beschermingsbewind vaak een eindstation waar cliënten de rest van hun leven bleven. Tegenwoordig wordt beschermingsbewind meer bewust ingezet als een van de mogelijke instrumenten om cliënten te ondersteunen. Beschermingsbewind is met name gericht op het stabiliseren van de (financiële) situatie waarin de cliënt zich bevindt. In het systeem zitten geen prikkels voor bewindvoerders om te zorgen dat cliënten tijdig uitstromen. In geval een cliënt een beroep kan doen op de bijzondere bijstand is er van die kant ook niet direct een financieel belang om een beschermingsbewind traject te beëindigen.

Het is voor de kantonrechter moeilijk vast te stellen of aan problematische schulden psychische problemen ten grondslag liggen. Daardoor komen cliënten soms in de 'verkeerde' groep terecht. Als de problematische schulden zijn opgelost en er wordt terug geschaald, komen die cliënten na enige tijd vaak weer terug in beschermingsbewind: ze kunnen eigenlijk niet zonder de ondersteuning van beschermingsbewind. Cliënten moeten zelf beschermingsbewind willen en kunnen aanvragen; een uitzondering hierop zijn mensen met zeer zware psychische problemen. Bij aanvragen voor beschermingsbewind toetst de kantonrechter marginaal, ook de hertoets na vijf jaar is marginaal.

Een cliënt dient zelf bij de kantonrechter een verzoek in tot het opheffen van beschermingsbewind. In de praktijk wordt ook de bewindvoerder gehoord door de rechtbank. Aan de hand van beide betogen zal de rechter een uitspraak doen over het al dan niet beëindigen van beschermingsbewind. Het beëindigen van een traject kent een lange doorlooptijd. Een voorbeeld uit de praktijk kan dat illustreren. Een cliënt was in februari 2019 schuldenvrij. De bewindvoerder dient verantwoording en rekening op te stellen zodat een aanvraag voor beëindiging bij de rechtbank kan worden gedaan. Pas in augustus 2020 is

er een uitspraak van de kantonrechter over de beëindiging van dit beschermingsbewind.

In geval van verhuizing naar een andere gemeente blijft de bewindvoerder dezelfde. Een cliënt met een gemeentelijke bewindvoerder die uit de gemeente Groningen verhuist naar een andere gemeente blijft dus cliënt van Groningen. De kosten van ondersteuning lopen dan door. Indien het inkomen van de cliënt onder de inkomensnorm valt, kan bijzondere bijstand bij de gemeente waar deze cliënt ingeschreven staat, gedeclareerd worden.

In 2013 waren er landelijk ongeveer 35.000 mensen met problematische schulden voor wie een bewindvoerder was aangesteld. In 2018 betrof het ongeveer 56.000 mensen. Een stijging van ongeveer 60%. De totale groep van mensen die onder bewind staan is veel groter: in 2018 waren dit er ruim 255.000. Naast de wetswijziging worden ook de vergrijzing, de kredietcrisis en de financiële complexiteit in de samenleving als oorzaken hiervan aangewezen. De verwachting is dat als gevolg van de Covid-19 pandemie er een verdere toename zal zijn van schulden en geestelijke problemen en dat daardoor er een nog groter beroep gedaan zal worden op beschermingsbewind en andere vormen van ondersteuning.

Adviesrecht

De invoering van het adviesrecht per 1-1-2021 (zie paragraaf 5.1) heeft betrekking op alle nieuwe instroom in beschermingsbewind. Dit heeft voor de gemeente Groningen maar een beperkte impact. Een groot deel van de nieuwe instroom komt immers direct bij de gemeente binnen. Voor deze groep hoeft niet na verloop van een half jaar een advies aan de kantonrechter afgegeven te worden. De gemeente hoeft daarom nauwelijks extra kosten te maken om deze nieuwe werkwijze in te voeren. Private bewindvoerders zijn van mening dat het onlangs ingevoerde adviesrecht voor gemeenten de gemeenten de mogelijkheid geeft om meer in de regierol te komen, doordat de gemeente een aanvulling kan geven op een plan van aanpak dat door een private bewindvoerder bij de rechtbank is ingeleverd. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld toevoegen dat een cliënt na een specifieke periode schuldenvrij moet zijn of na een bepaalde periode vanuit de schuldhulpverlening ondersteund kan worden. Als nadeel van het adviesrecht wordt gezien dat het feitelijk te laat in het proces wordt uitgebracht; er is immers al beschermingsbewind uitgesproken.

In juni 2020 heeft de Nationale Ombudsman een rapport uitgebracht naar aanleiding van een onderzoek naar de knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Hierin is ook aandacht besteed aan de praktijk van beschermingsbewind voor mensen met schulden. Conclusies die in het rapport getrokken worden:

- beschermingsbewind geeft burgers veel rust door de bescherming tegen schuldeisers;
- er wordt te weinig actief gezocht naar het oplossen van de schulden;

- burgers blijven lang in beschermingsbewind zonder perspectief op verandering;
- het ontbreekt aan een financiële prikkel bij bewindvoerders om in te zetten op uitstroom uit bewind;
- toetsing van bewind door de rechter kan strikter;
- onvoldoende samenwerking in de keten gemeente, private bewindvoerder en rechtbank.

De conclusies uit het onderzoek van de Nationale Ombudsman zijn herkenbaar voor de situatie in Groningen en zijn al in 2018 aanleiding geweest om het beleid van de gemeente te veranderen.

7.2. Beschermingsbewind Groningen

Al vanaf 2001 voert de gemeente beschermingsbewind in eigen beheer uit. Cliënten hebben de keuze om een externe bewindvoerder op te zoeken dan wel gebruik te maken van de diensten aangeboden door de gemeente. De gemeente voert niet alleen beschermingsbewind uit voor cliënten met een inkomen < 120% bijstandsnorm maar ook voor (vermogende) cliënten met een inkomen boven de genoemde inkomensgrens, die beschermingsbewind nodig hebben. Deze cliënten betalen net als bij private bewindvoerders de landelijk vastgestelde tarieven. In 2018 waren er ongeveer 100 kantoren voor beschermingsbewind waar mensen uit de gemeente Groningen onder bewind stonden. Na het sluiten van het eerder genoemde akkoord met externe bewindvoerders (2018) heeft de gemeente nog van doen met ongeveer dertig verschillende kantoren van private bewindvoerders.

	1-1-2015	1-1-2016	1-1-2017	1-1-2018	1-1-2019	1-1-2020	1-10-2020
Cliënten in bewind	682	749	798	821	911	1.049	1.150

De ontwikkeling van de aantallen cliënten bij de gemeente die onder bewind staan is hierna weergegeven. Aan het begin van 2018 waren er 821 onder bewind van de GKB, waarvan ongeveer 450 een beroep konden doen op een vergoeding vanuit de bijzondere bijstand.

Van de 1.049 cliënten die op 1-1-2020 onder bewind staan bij de gemeente (van wie ongeveer 60% een beroep kan doen op bijzondere bijstand) is ongeveer 20% onder bewind gesteld als gevolg van problematische schulden. De overigen zijn onder bewind gesteld op grond van geestelijke of lichamelijke problemen. Daarbij is niet gezegd dat er in die groep geen sprake is van problematische schulden. Echter de gerechtelijke uitspraak is dan op andere gronden gebaseerd. Omdat eerdere cijfers over de grond van beschermingsbewind ontbreken kunnen de aantallen niet nader geduid worden. De inschatting van de GKB is dat vóór 2018 het percentage met problematische schulden aanzienlijk lager was, omdat de GKB zich voornamelijk richtte op instroom van mensen met geestelijke dan wel lichamelijke problemen.

Werkwijze GKB

Mensen komen binnen bij de GKB via het spreekuur, de Wij-teams, signalen van hulpverleners. Dak- en thuislozen hebben speciale aandacht. De gemeente heeft met een aantal organisaties zoals woningbouwcorporaties en zorgverzekeraars afspraken gemaakt over het melden van

betalingsachterstanden. Hiermee loopt ze feitelijk al voor op de aanpassing van de wet die vroegsignalering een wettelijke basis geeft. Vanaf 1-1-2021 vindt een wetswijziging plaats waardoor de vroegsignalering verder uitgebreid moet worden. Zo kan er naar verwachting eerder worden ingegrepen om te voorkomen dat de schulden uit de hand lopen.

De GKB streeft ernaar om maatwerk te bieden en proportionaliteit: oplossingen die passen bij de problemen van de cliënt. Het doel van de gemeente is dat cliënten niet tussen wal en schip vallen, dat schulden worden opgelost en dat mensen de hulp krijgen die nodig is. In interviews met medewerkers van de GKB wordt aangegeven dat meer nog dan in het verleden gewerkt wordt aan de verbetering van de zelfredzaamheid van cliënten. Hiervoor worden ook extra ondersteunende trajecten aangeboden. Nu alle nieuwe cliënten met een inkomen < 120% bijstandsnorm bij de gemeente langskomen voor beschermingsbewind, is de GKB in staat een betere afweging te maken welke vorm van dienstverlening het best passend is voor een cliënt. Er is echter geen informatie beschikbaar over de doorstroom van cliënten tussen de verschillende vormen van dienstverlening waardoor de rekenkamer niet heeft kunnen toetsen in hoeverre uitstroom en doorstroming naar andere trajecten meer dan in het verleden gerealiseerd wordt.

Beschermingsbewind is bij de gemeente gratis voor cliënten met een inkomen < 120% bijstandsnorm. Bij externe bureaus was beschermingsbewind voor deze groep ook "gratis" omdat zij bijzondere bijstand konden aanvragen. Voor budgetbeheer bij een private bewindvoerder dient een cliënt wel een vergoeding te betalen. Hier kan geen bijzondere bijstand worden aangevraagd omdat het ook een voorliggende voorziening is die de gemeente aanbiedt. Als cliënten bij een private bewindvoerder wordt gevraagd wat ze het liefst hebben, kozen ze eerder voor de "gratis" dienst van beschermingsbewind in plaats van het budgetbeheer waarvoor ze zelf een vergoeding moeten betalen.

Als beschermingsbewind de beste vorm van ondersteuning lijkt en de cliënt wil dat persé niet, dan wordt bij de GKB toch een andere vorm van ondersteuning ingezet zoals budgetbeheer, zelfs als ingeschat wordt dat het geen structurele oplossing is. In uitzonderlijke gevallen kan bij de GKB een cliënt geweigerd worden, als deze al een paar kansen gehad heeft (bijvoorbeeld al driemaal ondersteuning in de vorm van budgetbeheer) maar er geen structurele oplossing is. Sedert 2014 kan ook het college een verzoek om beschermingsbewind voor cliënten indienen.

Indien een potentiële cliënt zich meldt voor een hulpverleningstraject bij de GKB vindt er binnen één week een intake plaats. De norm is dat dan binnen 4 weken een hulpverleningstraject wordt opgestart.

Jaarlijks zijn er ongeveer 2300 aanmeldingen voor een vorm van ondersteuning door de GKB. Na aanmelding vindt er een intake plaats, waarbij beoordeeld wordt welke vorm van ondersteuning het best kan worden ingezet. Om de extra instroom van aanvragen voor

beschermingsbewind te kunnen verwerken is de bezetting van de GKB beschermingsbewind uitgebreid.

Klachten

De afdeling Kantongerecht van Rechtbank Noord-Nederland is bevoegd als toezichthouder klachten over de uitvoering van het bewind te beoordelen. Hier dienen cliënten dan ook hun inhoudelijke klacht in te dienen. Ondanks dat dit tijdens de intake met de client besproken wordt en ook de rechter de cliënten hierop wijst, weten cliënten niet altijd waar ze met klachten terecht kunnen. Om een klacht in te dienen tegen iemand van wie je afhankelijk bent, wordt als een hoge drempel ervaren. Verder speelt mee dat veel cliënten in beschermingsbewind juist niet goed in staat zijn hun eigen belangen te behartigen. Dit is dus een ambigue situatie voor veel cliënten.

Ook bij de gemeente kan een cliënt van de GKB terecht met een klacht. Maar bij een klachtenfunctionaris kunnen formeel alleen klachten over bejegening worden ingediend. In de praktijk worden echter ook inhoudelijke klachten opgepakt door de klachtenfunctionarissen. Als de klacht in de ogen van de cliënt niet goed is afgehandeld kan deze terecht bij de ombudsman van de gemeente.

Ontwikkeling aantal cliënten

Vanuit de gemeentelijke systemen is geen informatie beschikbaar over de nieuwe instroom in relatie tot de vorm van ondersteuning die zij krijgen vanuit de gemeente. Wel is er informatie (uit de jaarrekening van de gemeente) over de aantallen cliënten in de verschillende vormen van ondersteuning bij de GKB. Deze zijn in het volgende overzicht opgenomen.

	beschermingsbewind	schuldhulpverlening	budgetbeheer
1-1-2018	821	446	2.575
1-1-2019	911	528	2.679
1-1-2020	1049	481	2.964

De beleidswijziging ten aanzien van het invulling geven aan beschermingsbewind door de gemeente is na een raadsbesluit in maart 2018 ingegaan. Daarna heeft de uitwerking van het besluit plaatsgevonden, wat onder meer geleid heeft tot een overeenkomst met een deel van de private bewindvoerders. Er is toen opnieuw een schatting gemaakt van de effecten van de uitvoering van deze overeenkomst. Hierover is de raad via een collegebrief in januari 2019 op de hoogte gesteld. In de betreffende collegebrief is aangegeven dat op dat moment nog niet duidelijk is hoeveel private bewindvoerders de overeenkomst zullen gaan tekenen en dat het daardoor niet goed mogelijk is in te schatten wat de gemaakte afspraken aan besparingen zullen opleveren. Wel is aangegeven dat de verwachting nog steeds is dat vanaf 2021 een structurele besparing van € 1 miljoen gerealiseerd zal worden.

Door middel van de reguliere P&C-instrumenten zoals begroting, voortgangsrapportages en jaarrekening wordt de raad op de hoogte gehouden van het realiseren van de financiële doelstellingen voor het beleidsveld Schuldhulpverlening en de financiële ontwikkeling van de bijzondere bijstand. Beschermingsbewind maakt daar een onderdeel van uit. In de jaarrekening 2019, de voortgangsrapportages en begroting 2020 zijn geen financiële cijfers over

beschermingsbewind terug te vinden. Er vinden ook geen verbijzonderde rapportages plaats over de uitvoering van het nieuwe beleid.

Er is een regulier overleg met private bewindvoerders die de overeenkomst met de gemeente getekend hebben. Er bestaat geen regulier overleg met de Rechtbank Noord Nederland (bestuursrecht en civielrecht) inzake beschermingsbewind. De gemeente heeft eerder al pogingen gedaan om een dergelijk overleg met de rechtbank te initiëren, maar dit is tot nu afgewezen door de Rechtbank. Andere rechtbanken hebben wel een dergelijk overleg.

7.3. Het zogenaamde Puddingakkoord

In eerste instantie bestonden bij private bewindvoerders tal van bezwaren tegen het voornemen van de gemeente de bijzondere bijstand niet langer te vergoeden. Het leidde tot gerechtelijke stappen tegen het nieuwe beleid. De raad heeft al bij de behandeling van het raadsvoorstel aangegeven het wenselijk te vinden in overleg te gaan met de private bewindvoerders. Een groot aantal private bewindvoerders en de gemeente hebben elkaar uiteindelijk eind 2018 gevonden, waardoor de gerechtelijke civiele procedures en de bezwaarschriften tegen de beleidsregels zijn ingetrokken. De uitkomst van het overleg is vastgelegd in een overeenkomst tussen de gemeente en private bewindvoerders, het zogenaamde Puddingakkoord (vernoemd

naar de locatie waar het akkoord is bereikt: de voormalige Puddingfabriek). De landelijke belangen- en beroepsorganisaties hebben hun leden geadviseerd om de overeenkomst met de gemeente Groningen niet te tekenen. Deze organisaties zijn nog steeds tegen de werkwijze van de gemeente Groningen. Het Puddingakkoord is uiteindelijk getekend door 26 bureaus voor beschermingsbewind. Deze vertegenwoordigen ongeveer 1.150 cliënten (ongeveer 80%) die tot de doelgroep behoren (inkomen < 120% bijstandsnorm).

Het Puddingakkoord is een overeenkomst met een grote groep bewindvoerders voor een periode van drie jaar van 2019 tot en met 2021. De belangrijkste elementen van de overeenkomst zijn de volgende:

- Voor nieuwe instroom vanaf 1 maart 2018 geldt dat deze cliënten geen vergoeding meer vanuit de bijzondere bijstand kunnen aanvragen behalve als zij kunnen aantonen dat de gemeente niet voldoende ondersteuning kan leveren.
- De bestaande cliënten van bewindvoerders (van voor 1 maart 2018) die de overeenkomst getekend hebben, blijven recht houden op bijzondere bijstand.
- De overeenkomst geldt voor drie jaar, met de mogelijkheid van verlenging met nog eens drie jaar. De cliënt dient daarna in ieder geval over te stappen naar de GKB dan wel de cliënt dient zelf de kosten van beschermingsbewind te betalen en kan dan geen beroep meer doen op de bijzondere bijstand.
- Voor alle bestaande cliënten geldt dat nog slechts de kosten conform het lage tarief a (zie paragraaf 5.1) vergoed worden vanuit de bijzondere bijstand.
- De private bewindvoerders dienen per jaar in ieder geval 10% uitstroom te realiseren.

- Er is een hardheidsclausule in de beleidsregels opgenomen zodat indien nodig volgens de gemeente uitzonderingen gemaakt kunnen worden.
- Er komt een structureel overleg tussen gemeente en bewindvoerders.

Met private bewindvoerders die niet getekend hebben, is contact om de betreffende cliënten om te zetten naar de gemeente. Het betreft ongeveer 350 cliënten. Hiervan zijn er inmiddels ongeveer 200 over gezet naar de gemeente. Door de afdeling Inkomen is voor alle betrokken cliënten die van de GKB als voorliggende voorziening gebruik zouden kunnen maken al wel een besluit genomen. Nog niet alle dossiers zijn echter overgegaan naar de GKB. Dit heeft verschillende oorzaken die deels buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen. Sommige cliënten melden zich niet bij de GKB. Sommige zijn nog in behandeling bij de Rechtbank. Weer andere zijn nog in behandeling bij de GKB zelf. Het omzetten heeft veel bezwaarschriften opgeleverd.

De invulling van het Puddingakkoord is niet wat betreft beleid maar wel wat betreft de beoogde periode van overstap afwijkend van wat daarvoor besloten is door de raad in februari 2018. Het Puddingakkoord maakt dat de beoogde besparingen pas later in de tijd kunnen worden gerealiseerd. De afweging is gemaakt om de relatie met bewindvoerders niet te veel te belasten en langdurige en kostbare rechtszaken te vermijden.

8. Resultaten uitvoering nieuw beleid beschermingsbewind

In het besluit tot het nieuwe beleid voor beschermingsbewind van februari 2018 is er van uit gegaan dat in 2021 het beoogde doel zou worden bereikt: een besparing van € 1 miljoen op de uitgaven voor beschermingsbewind. De uitvoering van het nieuwe beleid heeft wat meer tijd gekost dan toen is aangenomen. De aanpak heeft in de loop van 2018 geleid tot een overeenkomst met een groot aantal bewindvoerders. Vanaf 2019 is de uitvoering daadwerkelijk gestart. Het effect daarvan is dat de beoogde resultaten wat later dan voorzien behaald zullen worden.

8.1. Instroom cliënten

Onderstaand overzicht geeft een overzicht van de instroom van nieuwe cliënten beschermingsbewind bij de GKB in de afgelopen twee jaren. Een deel van de aanvragen leidt niet tot beschermingsbewind omdat een andere voorziening meer passend wordt geacht dan wel dat ondersteuning niet nodig geacht wordt of een potentiële cliënt de aanvraag intrekt.

	2018	2019
aantal aanvragen beschermingsbewind	231	293
aantal nieuwe bewindelingen	121	130
aantal omzettingen	57	135

Nieuwe instroom

Alle nieuwe instroom van cliënten die minder verdienen dan de inkomensnorm komt voor intake bij de gemeente binnen. Ze kunnen ook naar een private bewindvoerder stappen. Deze zou ze dan moeten meedelen dat ze de kosten van het beschermingsbewind zelf dienen te voldoen. Hierdoor zullen de meesten zich aanmelden bij de gemeente waar het beschermingsbewind een voorliggende voorziening is en waarvoor zij niet hoeven te betalen. Bij de intake bij de GKB wordt al direct kritisch gekeken of beschermingsbewind het

meest toepasselijk is, gezien de situatie waarin de cliënt verkeert. Er vindt dus meteen een afweging plaats of er geen lichtere instrumenten kunnen worden ingezet.

Omzetten van private bewindvoerder naar gemeente

Uit zowel gesprekken met medewerkers van de GKB als met private bewindvoerders is het navolgende gebleken. Met alle cliënten (die recht hebben op vergoeding van de kosten vanuit de bijzondere bijstand) van bewindvoerders die het Puddingakkoord niet getekend hebben, zijn/worden gesprekken gevoerd over het omzetten naar de gemeente. Er is sprake van bestaand recht wat betekent dat de gemeente zeer goed per geval moet motiveren waarom omzetting in het belang van de cliënt is. Er wordt zorgvuldig bekeken of er redenen zijn om de betreffende cliënt niet om te zetten en bij de private bewindvoerder te laten, waarbij de betreffende cliënt recht behoudt op bijzondere bijstand om de kosten van de private bewindvoerder te vergoeden. Alleen het hebben van de vertrouwensband met een cliënt is geen reden om niet over te gaan naar het gemeentelijk beschermingsbewind. In het algemeen wordt ervaren dat de gemeente coulant omgaat met het omzetten van cliënten naar de gemeente.

Op het moment van het sluiten van de overeenkomst met een groot deel van de private bewindvoerders (eind 2018) waren nog 1.431 cliënten in beschermingsbewind bij deze bewindvoerders. In het raadsvoorstel februari 2018 is uitgegaan van 1.850 cliënten bij private bewindvoerders die een beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand. Ultimo 2018 lag dit aantal dus aanzienlijk lager dan voorzien. Cliënten bij bewindvoerders die de overeenkomst hebben getekend zullen niet worden omgezet. Cliënten van bewindvoerders die niet getekend hebben zijn/worden wel omgezet, waarbij een hardheidsclausule geldt. Dit is een andere invulling dan waarvan is uitgegaan in het raadsvoorstel februari 2018. De beleidslijn was toen nog dat ook alle bestaande cliënten van alle private bewindvoerders zouden worden omgezet naar de gemeente. In onderstaande tabel zijn de aantallen cliënten volgens het raadsbesluit weergegeven en de aantallen die gerealiseerd zijn dan wel naar verwachting de komende tijd gerealiseerd zullen worden.

Uit de tabel blijkt het volgende:

- als gevolg van een andere invulling dan in het raadsbesluit februari 2018 is vastgelegd, is de instroom aan cliënten bij de gemeente in 2021 uiteindelijk 1.390 lager;
- in 2021 staan er naar verwachting nog 988 cliënten bij private bewindvoerders onder bewind die een beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand voor de vergoeding van de kosten. De cliënten (50) vanuit de voormalige gemeenten Ten Boer en Haren zijn niet in deze cijfers opgenomen.

jaar	aantal bewinden					
	gemeente			externe bewindvoerder		
	planning	realisatie	verschil	planning	realisatie	verschil
ultimo						
2018	450	501	51	1.850	1.431	-419
2019	1.061	629	-432	1.240	1.261	21
2020	1.690	780	-910	611	1.202	591
2021	2.300	910	-1.390	0	988	988

De raming voor 2020 en 2021 is onder meer gebaseerd op de veronderstelling dat jaarlijks het aantal cliënten dat een inkomen heeft onder de inkomensnorm zal toenemen ten opzichte van de gehele groep van cliënten onder bewind en dat er jaarlijks een uitstroom van 10% uit beschermingsbewind zal plaatsvinden.

In plaats van de oorspronkelijk verwachte 1.850 omzettingen betreft het maar 267 omzettingen! In onderstaand schema is aangegeven hoeveel cliënten zijn dan wel nog zullen worden omgezet naar de gemeente.

Aantal cliënten private bewindvoerders cf raadsvoorstel februari 2018 (raming)	1.850
Aantal cliënten bij private bewindvoerders per 31-12-2018 (telling)	1.431
Cliënten bij bewindvoerders met overeenkomst	1.150
Aantal om te zetten cliënten per 31-12-2018	281
Waarvan ongeveer 5% hardheidsclausule	14
Daadwerkelijk om te zetten	267
Inmiddels omgezet per oktober 2020	209
Nog om te zetten	58

De omzettingen en nieuwe instroom zijn in 2020 vertraagd als gevolg van Covid-19. De Wijteams en de intake bij de GKB zijn in enige mate beperkt in hun werkzaamheden geweest en er zijn minder gerechtelijke uitspraken waardoor omzettingen niet plaats hebben kunnen vinden.

8.2. Financiële resultaten

Met het afsluiten van een overeenkomst met een grote groep bewindvoerders is een andere invulling gegeven aan de uitvoering van de

beleidswijziging zoals besloten in februari 2018. Dit heeft directe consequenties voor het aantal omzettingen van cliënten en leidt dus ook tot andere financiële effecten dan oorspronkelijk beoogd.

Bijzondere bijstand

De verwachting is nu dat eind 2021 nog 988 cliënten onder de inkomensnorm bij private bewindvoerders onder bewind zijn. Het beroep op de bijzondere bijstand bedraagt dat jaar dan nog naar verwachting € 1,35 miljoen in plaats van de aanvankelijk beoogde nul euro. In het volgende schema is het (verwachte) resultaat op de bijzondere bijstand weergegeven.

jaar	kosten bijzondere bijstand *€ 1.000			
	ultimo	planning	realisatie	verschil
2018		3.300	2.785	-515
2019		1.700	1.820	120
2020		900	1.640	740
2021		0	1.350	1.350

*cijfers gecorrigeerd voor cliënten voormalige gemeenten Ten Boer en Haren vanaf 2019 (€ 80.000)

De vergoedingen vanuit de bijzondere bijstand nemen niettemin af als gevolg van de volgende stappen:

- het omzetten van ongeveer 267 cliënten;
- de jaarlijkse uitstroom van in ieder geval 10% bij private bewindvoerders;
- alle nieuwe instroom komt bij de gemeente terecht;
- een vergoeding conform het goedkopere a-tarief aan bewindvoerders.

Personele consequenties

Doordat de instroom van cliënten bij de GKB lager is dan oorspronkelijk gepland kan ook de uitbreiding van personeel beperkt blijven. De planning was dat er ongeveer 22 fte extra benodigd zou zijn in 2021, dat is nu naar verwachting ongeveer 11 fte. Uitbreiding van de formatie is gerealiseerd door het aantrekken van ervaren bewindvoerders van private bureaus (voorrang bij vacatures in aansluiting op omzetten bewinden) en medewerkers met tijdelijke contracten.

De extra personeelskosten zijn lager dan gepland: in plaats van € 2,3 miljoen worden de kosten van extra inzet naar verwachting in 2021 € 1,425 miljoen ¹.

In bijgaand overzicht zijn de extra personeelskosten voor de GKB per jaar aangegeven en vergeleken met het oorspronkelijke plan. Een kanttekening kan hier nog wel bij worden geplaatst. Na het betreffende raadsbesluit zijn in het kader van de functiewaardering HR21 de functies bij het GKB hoger ingeschaald. Dit heeft tot een kostenverhogend effect van ongeveer 10% geleid. De onderstaande gegevens zijn daar niet voor gecorrigeerd.

jaar	kosten extra inzet personeel *€ 1.000		
ultimo	planning	realisatie	verschil
2018	0	485	485
2019	1.200	1.301	101
2020	1.700	1.425	-275
2021	2.300	1.425	-875

Uit de tabel kan worden afgeleid dat uiteindelijk in 2021 naar verwachting € 0,875 miljoen minder aan personeelskosten zal worden uitgegeven dan volgens het raadsvoorstel februari 2018.

Vanwege de te verwachten grote instroom van nieuwe cliënten en omzettingen is de workload per bewindvoerder naar beneden bijgesteld van 125 naar 100 dossiers. Redenen hiervoor zijn kwaliteitsverbetering van de dienstverlening en het opstarten van veel nieuwe dossiers. Het opstarten van dossiers kost veel tijd en meer werk dan het onderhouden van een bestaande relatie. De verwachting bestaat dat op termijn de caseload per consulent weer hoger komt te liggen. Er zal dan sprake zijn van een betere verhouding tussen op te starten dossiers en lopende dossiers. Ook is de verwachting dat er efficiënter gewerkt kan worden door onder andere ICT verbeteringen. De caseload komt trouwens overeen met de caseload bij private organisaties.

¹ Dit bedrag is inclusief overheadkosten en een begrotingsoverheveling ter dekking van de gedeelde inkomsten uit de bijzondere bijstand voor de GKB. Deze overheveling heeft vanaf 2018 plaatsgevonden vanuit de post Bewindvoering binnen de Bijzondere Bijstand (€ 0,585 miljoen op jaarbasis).

Besparingen

In de laatste tabel is de geplande totale besparing afgezet tegen de (verwachte) realisatie aan besparing. Hieruit kan worden afgelezen dat in 2021 de nagestreefde besparing van € 1 miljoen naar verwachting niet gehaald zal worden. Verwacht wordt dat de uiteindelijke besparing ongeveer € 0,525 miljoen zal bedragen.

jaar	totale besparing *€ 1.000		
ultimo	planning	realisatie	verschil
2018	0	30	30
2019	400	179	-221
2020	700	235	-465
2021	1.000	525	-475

8.3. Consequenties voor cliënten

De nieuwe werkwijze heeft direct consequenties voor zowel cliënten die omgezet worden naar de gemeente als ook voor cliënten die nieuw instromen. Doordat de cliëntstromen anders gaan lopen heeft de nieuwe werkwijze ook gevolgen voor de private bewindvoerders. Deze laatste consequenties komen in paragraaf 8.4 aan de orde.

Wachttijden

Het omzetten naar een andere bewindvoerder, voor zo ver dat niet op eigen verzoek gaat, geeft onrust bij een deel van de cliënten. Zij zijn kwetsbaar en vinden het vaak lastig om met veranderingen om te gaan. Door de grote instroom van nieuwe cliënten bij de GKB zijn de wachttijden in 2019 aanzienlijk gestegen. Naast de extra instroom speelt ook het nog niet op

orde hebben van de benodigde formatie een rol. Waar de norm om een traject te starten na een positief besluit vanuit de intake op 4 weken ligt, bedraagt deze wachttijd momenteel ongeveer 11 weken. Deze wachttijd loopt sinds maart 2020 terug en de verwachting is dat deze vanaf januari 2021 weer normaal zal zijn. In het geval van spoed wordt ter overbrugging een ander hulpverleningstraject, zoals budgetbeheer, gestart.

Bovenop de wachttijd bij de gemeente komt de wachttijd van 2-3 maanden voordat de kantonrechter uitspraak heeft gedaan over het aangevraagde beschermingsbewind. In deze periode wordt wel al een traject van budgetbeheer opgestart met de cliënt. Dit betekent dat alles bij elkaar een nieuwe cliënt ongeveer een half jaar moet wachten voordat een beschermingsbewind gestart kan worden. Voorkomen wordt dat dit voor de client tot financiële problemen leidt omdat de bijzondere bijstand gedurende de wachttijd wordt door betaald.

Passend aanbod

De GKB heeft de beleidswijziging aangegrepen om het reguliere proces van beschermingsbewind verder te verbeteren. Bij het front office is het werkproces aangepast en vereenvoudigd. Hier vindt de intake plaats en wordt kritisch beoordeeld welk ondersteuningstraject het best passend is voor de cliënt. Ook als de cliënt komt om beschermingsbewind in te laten stellen, wordt hier beoordeeld of dat wel het meest geëigend is, gezien de omstandigheden van de cliënt. Dit kan de gemeente doen in tegenstelling tot private partijen, die in de meeste gevallen geen schuldhulpverlening en budgetbeheer (kunnen) aanbieden.

Omdat alle nieuwe instroom van mensen met een inkomen < 120% bijstandsnorm via de gemeente verloopt, kan de gemeente een veel beter beeld van deze groep cliënten krijgen. Waar nodig vindt afstemming met de WIJ-teams plaats voor aanvullende ondersteuning. Doordat ze niet langer buiten beeld zijn, kan de gemeente cliënten beter en integraal ondersteunen. Het inzetten van een andere vorm van ondersteuning, zoals budgetbeheer en schuldhulpverlening brengt lagere kosten met zich mee in vergelijking met de inzet van beschermingsbewind.

Het bovenstaande is niet expliciet onderzocht. Uit de administratieve systemen kan geen cijfermatige onderbouwing worden verkregen van de effecten van de veranderde werkwijze. Het is bijvoorbeeld niet bekend hoeveel cliënten doorstromen van beschermingsbewind naar schuldhulpverlening of hoe lang cliënten gemiddeld in een specifiek hulpverleningstraject zitten. Op individueel niveau zijn deze gegevens er uiteraard wel, maar er is weinig stuurinformatie vanuit de systemen beschikbaar. Hierdoor ontbreekt het aan kwantitatieve gegevens om een goed beeld te vormen van de ontwikkeling van het cliëntenbestand en de uitvoering van het beschermingsbewind. Wel is uit gesprekken met medewerkers en private bewindvoerders de indruk verkregen dat daadwerkelijk op deze 'meedenkende' manier gewerkt wordt.

Informatievoorziening aan cliënten

Cliënten krijgen maandelijks een overzicht van inkomende en uitgaande gelden. Ten aanzien van de informatietoelevering geven cliënten aan dat het voor hen vaak moeilijk te begrijpen is. Het overzicht is niet voor iedereen makkelijk te hanteren en geeft voor een aantal cliënten te weinig informatie.

Klachten

Voor cliënten die onder beschermingsbewind vallen, blijkt uit verschillende interviews dat het soms lastig is om de weg te vinden als zij klachten hebben over de manier van werken van een bewindvoerder. Het omzetten van cliënten naar de gemeente en de langere wachttijden hebben niet geleid tot extra klachten over de dienstverlening door de gemeente. Wel waren er bezwaren van cliënten tegen de voorgenomen omzettingen. Indien de hardheidsclausule niet van toepassing was, zijn deze bezwaren ongegrond verklaard. In de meeste gevallen heeft de omzetting in goed overleg met de private bewindvoerder kunnen plaatsvinden.

Klachten van cliënten gaan vaak over 1) de wens om meer zeggenschap te krijgen over de financiën, 2) het onvoldoende bevorderen van de zelfstandigheid en 3) beslissingen die genomen zijn door de bewindvoerder zonder voorafgaand overleg met de cliënt. Een voorbeeld hiervan is door een van de geïnterviewde cliënten aangegeven: "ik zou zo graag meer perspectief hebben en wil zo graag proberen om weer wat meer zelfstandig te functioneren; een eerste klein stapje zou al fijn zijn".

In de periode van 2018 tot en met 2020 zijn er geen klachten bij de rechtbank ingediend door cliënten van de gemeente. Indien een klacht bij de klachtenfunctionaris wordt ingediend en niet gericht is op "bejegening" maar inhoudelijk van aard is, treedt deze op in de rol van mediator tussen behandelaar en cliënt. De klachtenfunctionaris probeert op die manier het gesprek tussen behandelaar en cliënt weer op gang te krijgen.

In 2019 was er sprake van een lichte toename van klachten over beschermingsbewind door de GKB ten opzichte van voorgaande jaren. Deze toename wijkt niet sterk af van de toename van het totaal aantal klachten bij de gemeente.

jaar	Aantal klachten GKB	Aantal klachten beschermingsbewind	Aard van de klacht
2016	28	-	
2017	18	4	
2018	24	6	
2019	30	9	
2020	26	12	3x bejegening, 8x uitvoering bewind 1x incorrecte afhandeling

*tot en met 20-10-2020

Bij de ombudsman van de gemeente Groningen zijn in 2019 geen klachten binnengekomen over beschermingsbewind door de gemeente. Wel is er één klacht binnen gekomen over een private bewindvoerder.

Kantonrechter

De kantonrechter wordt al enige tijd geconfronteerd met grotere aantallen aanvragen voor (omzetting van) beschermingsbewind. Dit zet druk op het proces bij de rechtbank. De wachttijd tussen moment van aanvraag van beschermingsbewind bij de kantonrechter en de uitspraak daarover bedraagt momenteel 2-3 maanden. Door de werkdruk heeft de kantonrechter minder tijd om zich te verdiepen in de voorgelegde zaken en in de duur van onder bewindstelling en zal hij

steeds zwaarder moeten leunen op het advies van een bewindvoerder. Ook vindt maar in beperkte mate toetsing van de kwaliteit van bewindvoerders door de rechtbank plaats.

8.4. Consequenties voor private bewindvoerders

Financieel

De nieuwe werkwijze van de gemeente heeft direct consequenties voor private bewindvoerders. De nieuwe instroom van een groot deel van hun potentiële cliënten gaat direct naar de gemeente en bestaande cliënten met een laag inkomen dienen of uit te stromen of uiteindelijk ook omgezet te worden naar de gemeente. Verder kunnen zij alleen nog het a-tarief bij de gemeente in rekening brengen voor hun cliënten. De nieuwe werkwijze heeft dus financiële gevolgen voor de private bewindvoerders.

Bezwaar en beroep

De nieuwe beleidslijn van de gemeente heeft veel bezwaar- en beroepsprocedures opgeleverd. Er zijn in totaal 373 bezwaarprocedures, 47 beroepsprocedures en 4 hoger beroepsprocedures gestart. Daarvan zijn er nog 33 respectievelijk 27 en 4 in behandeling. Deze aantallen geven aan dat de wijziging van het beleid ten aanzien van beschermingsbewind het nodige heeft losgemaakt bij private bewindvoerders en hun cliënten. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen.

Van de 340 afgehandelde bezwaren zijn er na overleg met de gemeente 230 ingetrokken, 108 bezwaren zijn ongegrond dan wel niet ontvankelijk verklaard door de gemeente. In slechts twee gevallen zijn de bezwaren (deels)

gegrond verklaard. Van de 20 behandelde beroepszaken bij de rechter zijn er 7 ingetrokken, 11 ongegrond verklaard en twee gegrond .

De rechtbank Groningen heeft in verschillende procedures aangegeven dat de werkwijze van de gemeente ten aanzien van het in eigen beheer uitoefenen van beschermingsbewind rechtmatig is. Soms kan zij echter wel in individuele gevallen afwijken van de lijn van de gemeente. Private partijen hebben ook de ACM ingeschakeld, omdat zij de werkwijze van Groningen als oneerlijke concurrentie ervaren. De ACM heeft geen inhoudelijke toets gedaan omdat het Algemeen Belang besluit al in 2014 door de gemeente is genomen. In die tijd hebben partijen de kans gehad om bezwaar aan te tekenen, dat is toen niet gebeurd.

In december 2019 is het harmonisatiebesluit ten aanzien van het eerder genoemde algemeen belangbesluit door de "oude" gemeente Groningen genomen. Hier is één bezwaar tegen ingediend. Op 15 oktober 2020 is hierop een besluit genomen van niet-ontvankelijkheid wegens niet verschoonbare termijnoverschrijding. Tegen dit vonnis is hoger beroep ingesteld.

Wel/niet tekenen overeenkomst met de gemeente

De landelijke organisaties hebben in 2018 hun leden geadviseerd om de overeenkomst met de gemeente Groningen niet te tekenen. Een aantal bureaus dat niet getekend heeft, heeft geen cliënten die in aanmerking komen om een beroep te doen op de bijzondere bijstand en zagen daarom geen reden

om de overeenkomst te tekenen. Andere bewindvoerders die niet getekend hebben, kennen specifieke doelgroepen zoals mensen die in de opvang zitten bij het Leger des Heils en kunnen daardoor niet voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de overeenkomst met betrekking tot de uitstroom. Private bewindvoerders die wel getekend hebben, geven aan dat zij met name de samenwerking met de gemeente belangrijk vinden. Door de overeenkomst te tekenen, zijn ze ook met de gemeente in gesprek gekomen onder meer om te komen tot een nieuwe vorm van samenwerking na 2021.

Samenwerking

Sinds de ondertekening van het Puddingakkoord is er een regulier overleg (in beginsel 4 maal per jaar) met alle private bewindvoerders die de overeenkomst met de gemeente hebben getekend. Daarnaast is er een denktank die met name bespreekt op welke wijze de gemeente en de private partijen gaan samenwerken na afloop van de huidige termijn van de overeenkomst (eind 2021). Ook wordt in dit overleg gesproken over de toekomstige nieuwe instroom van cliënten.

Het genomen harmonisatiebesluit door de gemeente (december 2019) en de wijze waarop dat gecommuniceerd is, zijn bij de private bewindvoerders en de landelijke belangenorganisaties niet in goede aarde gevallen. Bewindvoerders zijn van tevoren niet geïnformeerd dat de gemeente een besluit aan het voorbereiden was, terwijl er wel een regulier (uitvoerings)overleg met hen gevoerd werd. De gemeente heeft in dat overleg het harmonisatiebesluit pas meegedeeld toen de

bezwaartermijnen voorbij waren. De private bewindvoerders hebben het gevoel dat deze gang van zaken het vertrouwen van hen in de gemeente als een betrouwbare, open partner om te overleggen heeft geschaad.

Een aantal private bewindvoerders heeft het gevoel dat de wijze van werken door de gemeente te veel gericht is op de rotte appels in de branche (cliënten onnodig lang in bewind houden) en dat hier de andere bewindvoerders onder lijden. Zij zien ook dat de rechtbank te weinig tijd heeft om op kwaliteit te toetsen waardoor de minder goed functionerende bewindvoerders door kunnen blijven gaan. De voorkeur van de meeste bewindvoerders gaat uit naar een andere vorm van samenwerking. Zij zijn meer voorstander om de samenwerking te versterken en kwalitatieve afspraken te maken zoals dit in andere gemeenten is gerealiseerd (zie hoofdstuk 9 en bijlage 7). Ook de landelijke belangen- en beroepsorganisaties zijn hier voorstander van.

9. Werkwijzen in andere gemeenten

Veel gemeenten zijn bezorgd over het grote beslag dat beschermingsbewind de afgelopen jaren op de budgetten voor bijzondere bijstand is gaan leggen. Gemeenten hebben ook geen zicht op de noodzaak en kwaliteit van het beschermingsbewind. De rechtbank stelt immers het beschermingsbewind in en voert de kwaliteitscontroles uit. Hierbij worden gemeenten zelden tot niet betrokken, terwijl zij wel de rekening betalen. De huidige situatie leidt voor veel gemeenten tot aanzienlijk hogere vergoedingen vanuit de bijzondere bijstand, waardoor menig gemeente op zoek is naar een nieuw beleid voor beschermingsbewind. Veel gemeenten zijn op zoek naar meer grip op beschermingsbewind. Dit wordt nog eens bevestigd door twee recente onderzoeken die uitgevoerd zijn door de Nationale Ombudsman respectievelijk De Argumentenfabriek.

De landelijke organisaties erkennen dat de doorstroom vanuit beschermingsbewind beter zou kunnen. Zij zijn van mening dat de laatste jaren de doorstroom van cliënten met een schuldenproblematiek in beschermingsbewind al aanzienlijk verbeterd is. Deze opvatting is in het kader van dit onderzoek niet verder onderzocht.

Er zijn inmiddels verscheidene gemeenten (onder meer Tilburg, Nijmegen, Enschede) die bestudeerd hebben of zij ook conform de werkwijze van de gemeente Groningen kunnen gaan werken. Het blijkt echter dat het geen eenvoudige zaak is om nu nog een algemeen belang besluit geaccepteerd te krijgen in verband met concurrentieoverwegingen. Private bewindvoerders en hun belangenorganisaties zijn nu alerter op dergelijke besluiten. De rechter stelt tegenwoordig strengere eisen aan een algemeen belangbesluit door gemeenten; jurisprudentie is op dit punt aangescherpt.

Veel gemeenten verwachten niet dat het adviesrecht dat onlangs is ingevoerd een verandering teweeg zal brengen. Ze ervaren het adviesrecht als te vrijblijvend. Dat betekent dat gemeenten andere wegen zoeken om toch hetzelfde doel te bereiken: het verminderen van de druk op de bijzondere bijstand.

In bijlage 7 is voor een aantal gemeenten beschreven op welke wijze zij streven naar het verminderen van de kosten van bijzondere bijstand die samenhangen met vergoeding aan private bewindvoerders en op welke wijze ze de samenwerking met private bewindvoerders vorm (willen) geven.

10. Conclusies en aanbevelingen

10.1 Conclusies

Hierna zijn de belangrijkste conclusies volgend uit het onderzoek opgenomen.

In relatie tot de financiële en kwantitatieve doelstellingen

1. Het afsluiten van een overeenkomst met private bewindvoerders heeft er toe geleid dat de beoogde financiële doelstellingen naar verwachting niet zullen worden gehaald. De besparing van € 1 miljoen door vooral lagere uitgaven vanuit de bijzondere bijstand zal ultimo 2021 niet volledig worden gerealiseerd. De uiteindelijke verwachte besparing ultimo 2021 bedraagt ongeveer € 0,525 miljoen.
2. De planning in de tijd van het kunnen realiseren van het aantal omzettingen van cliënten en van de bezuinigingsdoelstelling is te optimistisch geweest. De risico's van bezwaren op omzettingen en de weerstand bij private bewindvoerders zijn wel onderkend, maar de effecten daarvan op de doorlooptijd zijn in onvoldoende mate ingeschat.
3. De toename van 11 fte beschermingsbewind is hoog in verhouding tot de feitelijke instroom die heeft plaatsgevonden. Als rekening wordt gehouden met het verlagen van de caseload van 125 naar 100 en het instroomsaldo van ongeveer 300 nieuwe cliënten in de periode 2018-2021 dan zou een toename van 7-8 fte (bewindvoerders en administratieve ondersteuning) verwacht mogen worden.
4. De uitstroom vanuit beschermingsbewind bij private bewindvoerders is positief beïnvloed als gevolg van het gewijzigde beleid. Daarnaast wordt kritisch gekeken naar de instroom en worden waar mogelijk

lichtere vormen van ondersteuning aan cliënten aangeboden. Uitstroom vanuit het beschermingsbewind is geen gekwantificeerde doelstelling van de GKB. Er wordt evenwel een uitstroom van ongeveer 12% per jaar gerealiseerd in de jaren 2018 en 2019. Hiermee lijkt het beoogde doel om mensen niet langer dan noodzakelijk in beschermingsbewind te houden door de GKB daadwerkelijk bereikt te worden. Harde gegevens over uitstroom en doorstroom naar andere diensten van het GKB ontbreken echter.

5. Het effect van het besparen op de uitgaven voor bijzondere bijstand is dat private bewindvoerders cliënten kwijt geraakt zijn en een lagere instroom van nieuwe cliënten kennen. Zoals bij het raadsbesluit al was voorzien, heeft dit direct financiële consequenties voor hen.

In relatie tot de kwalitatieve doelstellingen

6. De GKB heeft de wijziging in het beleid aangegrepen om werkprocessen daarop aan te passen en verder te stroomlijnen waardoor effectiviteit en efficiency bij de intake zijn verbeterd. Ook heeft de GKB een kwalitatieve slag gemaakt in de uitvoering van het beschermingsbewind. Er zijn verschillende voordelen behaald in relatie tot kwaliteitsverbetering: meer passende zorg (niet zwaarder dan nodig), grotere kans om integraal te werken en een aanbod bieden voor moeilijke doelgroepen die niet bij private bewindvoerders terecht kunnen. Een negatief punt is dat de wachttijd voor cliënten fors is opgelopen van 4 naar 11 weken begin november 2020. Dit is een kwalitatieve verslechtering voor potentiële cliënten.

De langere wachttijden bij zowel gemeente als de rechtbank hebben ook een negatieve invloed op het tempo waarin de omzettingen hebben kunnen plaatsvinden. Hier heeft de gemeente geen invloed op.

7. Het zicht van de gemeente op de groep cliënten die een vorm van (financiële) ondersteuning nodig heeft, is vergroot doordat een groter deel van een kwetsbare groep bij de gemeente in beeld is gekomen. Hierdoor is de gemeente beter in staat tijdig adequate ondersteuning aan te bieden.
8. Het nieuw ingezette beleid heeft geleid tot meer bewustwording bij private partijen om nadrukkelijker aan uitstroom te werken. Het voordeel voor cliënten is dat zij daardoor waar mogelijk eerder uit het beschermingsbewind kunnen stromen.
9. De rekenkamer heeft zich geen goed beeld kunnen vormen van de beleving van de kwaliteit door cliënten. Het is niet gelukt om een representatieve groep cliënten te spreken.

Informatievoorziening

10. Informatie aan cliënten is voor hen niet altijd duidelijk genoeg. Mede hierdoor wordt het inzicht in hun financiële situatie en mogelijkheden niet verbeterd.
11. De stuurinformatie binnen de GKB betreffende de ontwikkeling van de instroom, uitstroom en doorstroom van de verschillende vormen van dienstverlening is beperkt. Hierdoor is het niet goed mogelijk te monitoren wat de effecten zijn van gewijzigd beleid op cliëntenstromen. Informatie op cliëntniveau lijkt goed op orde te zijn.

12. Er vinden geen specifieke rapportages aan de raad plaats over de effecten van de invoering van het nieuwe beleid in 2018. Informatie wordt op hoofdlijnen verstrekt door middel van reguliere periodieke voortgangsrapportages, jaarrekening 2019 en begroting 2020. De aard van deze informatie is echter niet in lijn met het raadsvoorstel uit 2018 waardoor de raad niet in staat is te monitoren of de beoogde doelstellingen gerealiseerd worden.

Overig

13. Het aantal klachten van cliënten is ondanks de grote aantallen omzettingen beperkt gebleven. Klachtenfunctionarissen bij de gemeente vervullen een goede rol doordat ze ook inhoudelijke klachten oppakken en als mediator optreden tussen bewindvoerder en cliënt.
14. Gezien het aantal klachten en bezwaren van cliënten lijkt het omzetten van cliënten naar de GKB zorgvuldig te gebeuren. Dit komt overeen met wat private bewindvoerders hierover gezegd hebben.
15. Private bewindvoerders zijn nog niet tevreden over de samenwerking met de gemeente Groningen. Dit kan een negatieve invloed hebben op het sluiten van een overeenkomst na 2021 en werkt mogelijk ook in het nadeel van sommige cliënten.
16. De invoering van het adviesrecht (1-1-2021) voor gemeenten zal een beperkte impact hebben op de werkwijze van de GKB, omdat al een groot deel van de nieuwe instroom bij de GKB binnenkomt.

10.2 Toets op het gestelde normenkader

In onderstaand overzicht wordt met een ✓ aangegeven dat aan de gestelde norm wordt voldaan. Bij een X is dat niet het geval.

Beleidsontwikkeling

Er zijn heldere en eenduidig geformuleerde doelstellingen.	✓
Binnen het beleid over ondersteunen bij problematische schulden worden duidelijke criteria gehanteerd.	✓
De bijdrage van de beleidsinstrumenten aan de realisatie van de beleidsdoelen is onderbouwd.	✓

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doelen zijn eenduidig en SMART geformuleerd.	✓
De gemeente monitort of de gestelde doelen worden behaald.	X
Er is een logisch en effectief verband tussen de vorm van ondersteuning die aangeboden wordt en de door de gemeente gestelde beleidsdoelen.	✓
De omzetting van 'markt' naar 'in eigen beheer' nemen van cliënten leidt niet tot een verminderde doeltreffendheid	✓
De beleidswijziging leidt tot een meer doelmatige besteding van middelen.	✓

Sturing

College en raad beschikken over heldere en transparante informatie om de voortgang van de vooraf gestelde doelen te toetsen. Het college rapporteert volgens gemaakte afspraken aan de raad en doet dat transparant, juist, tijdig en volledig.	X
De gemeente benut monitoringsgegevens en evaluaties voor (tussentijdse) besluitvorming over voortgang of bijsturing van beleid.	X
De raad benut de aan hen verstrekte informatie voor het stellen van kaders en/of het kunnen bepalen of gestelde doelen gehaald worden.	X

10.3 Aanbevelingen

Aan de hand van de voorgaande conclusies en het normenkader worden de volgende aanbevelingen gedaan.

1. *Evaluëren en tussentijds terugkoppelen aan de raad*
Maak als raad duidelijke afspraken over periodieke rapportage ten aanzien van de uitvoering van het nieuw vastgestelde beleid en laat dat niet ondersneeuwen in reguliere periodieke rapportages. Maak bij het vaststellen van nieuw beleid afspraken over het evalueren daarvan. Op die manier kan de P&C cyclus gesloten worden.
2. *Risico analyse in raadsvoorstellen*
In raadsvoorstellen met betrekking tot bezuinigingen expliciet een risicoanalyse opnemen en aangeven wat de consequenties kunnen zijn voor de beoogde doelstellingen als deze risico's zich voordoen. Daarnaast zodanige afspraken met college maken dat de raad de mate waarin beoogde doelstellingen worden gerealiseerd, kan bewaken.
3. *Stem van de cliënten*
Geef cliënten een platform waar zij mee kunnen praten over de dienstverlening met betrekking tot schuldhulpverlening. Betrek hier ook ex-clieënten bij, zij zijn immers de ervaringsdeskundigen en kunnen vanuit die positie informatie leveren wat voor hen wel goed werkte en wat niet. Praat niet alleen over de cliënten maar vooral ook met hen!²
4. *Stuurinformatie op productieniveau GKB versterken*
Binnen de GKB is heel veel informatie beschikbaar op cliëntniveau. Deze informatie zou voor een deel gebruikt kunnen worden om meer stuurinformatie op productniveau en cliëntstromen te ontwikkelen.
5. *Samenwerken met private bewindvoerders*
Het belang van een goede samenwerking met private bewindvoerders wordt door de gemeente onderkend. Sta open voor andere vormen van samenwerking dan de huidige en gebruik daarbij de ervaringen in andere gemeenten. Voorbeelden daarvan zijn in bijlage 7 opgenomen.
6. *Inzetten op preventie van schulden*
Om te voorkomen dat inwoners in bewind terecht komen, wordt door de gemeente al ingezet op preventie van schulden. De invoering van vroegsignalering per 1-1-2021 helpt hierbij. Bekijk hoe in Groningen daar nog extra op kan worden ingezet door zowel het voorliggend veld in de gemeente in te schakelen, zoals de Wijteams en welzijnsorganisaties, maar ook voorlichting en informatie bij andere partijen in het netwerk en voorlichting te geven aan werkgevers.
7. *Lijst aanbieders bewind door rechtbank*
Om grip te krijgen op de kwaliteit van aanbieders van beschermingsbewind zouden met de rechtbank gesprekken gevoerd kunnen worden, om een lijst van aanbieders op te stellen om zo de kwalitatief slechte en goede aanbieders van bewind in zicht te krijgen. Ook de private bewindvoerders die goed hun werk doen hebben hier een belang bij.

² Cliënten zijn niet direct vertegenwoordigd in de cliëntenraad. De cliëntenraad heeft een andere rol: het adviseren van het college op het hele terrein van de Participatiewet.

Verslag gesprek over rapport Rekenkamer over beschermingsbewind in het kader van bestuurlijk wederhoor

5 februari 2021

Digitaal via MS Teams

Deelnemers: Isabelle Diks (wethouder), Taco Schaafsma (ontwikkelmanager schuldhulpverlening), Gerbert Jonkman (beleidsadviseur), Hans van Mossevelde (lid en onderzoeker Rekenkamer), Peter Kommerij (secretaris Rekenkamer).

Dhr. Van Mossevelde opent het gesprek en complimenteert de medewerkers van schuldhulpverlening/GKB voor hun betrokkenheid en bevologenheid, dat was echt opvallend tijdens dit onderzoek. Het ontstane beeld is dat zij het beste met de cliënt voor hebben en juist ook kritisch kijken of de huidige vorm de beste vorm van dienstverlening is. Mevr. Diks bedankt voor de complimenten en onderstreept dat echt het beste doen voor de cliënten voorop staat.

Dhr. Van Mossevelde: een van de conclusies is dat de doelen niet helemaal gehaald zullen worden, waar onder de besparing op de bijzondere bijstand. Vanwege de weerstand bij de externe bewindvoerders kwam de opdracht uit de raad om in overleg met hen te gaan en te kijken of er een akkoord bereikt kon worden. Het effect van de opdracht die leidde tot het akkoord is niet heel expliciet gemaakt en het gevolg was vertraging bij de realisering van de doelstellingen. Dat had voor de raad wat meer expliciet gemaakt kunnen worden. Mevr. Diks: begrijp ik goed het beeld dat de raad rust wilde creëren door in gesprek te gaan met bewindvoerders, en dat wij nadrukkelijker aan de raad hadden moeten aangeven dat dat vertraging zou opleveren bij het realiseren van de doelstellingen? dhr. Van Mossevelde: dat had wat explicieter gemaakt kunnen worden.

Dhr. Van Mossevelde: het nieuwe beleid heeft uitstroom uit beschermingsbewind goed gestimuleerd. Ook externe bewindvoerders is bewust gemaakt om kritischer te kijken naar de vorm van ondersteuning en of beschermingsbewind nog echt nodig is. Wat de Rekenkamer gemist heeft, zijn harde cijfers over doorstroom naar andere vormen van ondersteuning. Dhr. Schaafsma zegt dat dit komt omdat een deel van de cliënten bij de externe bewindvoerders is gebleven, anders dan wat oorspronkelijk het doel was. Daardoor zijn er geen cijfers over wat er met die cliënten is gebeurd qua uitstroom of doorstroom.

Dhr. Van Mossevelde: een van de positieve effecten van het Puddingakkoord is dat er beter zicht is op de cliënten en wat er voor hen nodig is. De gemeente is beter in staat om een adequate vorm van dienstverlening in te zetten. Positief is ook het functioneren van de klachtenfunctionarissen, die ook inzetten op mediation en dat werkt zowel voor de cliënt als de GKB heel goed. Mevr. Diks: het is fijn om te constateren dat dit goed werkt. Het gesprek moet openblijven, mensen ervaren dan minder stress en minder onzekerheid. De rol van de klachtenfunctionaris daarin is erg belangrijk.

Dhr. Van Mossevelde: bij de uitvoering van een belangrijk besluit als deze wijziging ten aanzien van de aanpak van beschermingsbewind zou het college de raad niet alleen via de P&C-cyclus moeten informeren, maar ook los daarvan want dit verdient wel de aandacht. Dat is een aanbeveling aan de raad in bredere zin, ook van toepassing op andere beleidswijzigingen. Dhr. Jonkman: wijst op een brief aan de raad n.a.v. raadsvragen van januari 2019, toen is er wel expliciet aandacht aan het onderwerp gegeven. Dhr. Van Mossevelde: vindt dit vooral een aanbeveling voor de raad. Mevr. Diks: vindt het geen enkel probleem om dit op de agenda te zetten. Als het gaat om belangrijke thema's voor de raad wil ze kijken hoe hier adequaat over gerapporteerd kan worden.

Dhr. Van Mossevelde: vraagt aandacht voor toekomstige samenwerking met externe bewindvoerders vanwege het aflopende contract (puddingakkoord) eind dit jaar. De kritiek die hij van externe bewindvoerders hoorde was dat ze zich overvallen voelden door het harmonisatiebesluit eind 2019 zonder dat zij daarover geïnformeerd waren. Dhr. Schaafsma: We vinden het vervelend dat de bewindvoerders dit zo ervaren, maar de uitspraak over het ingediende bezwaarschrift is best duidelijk. Procedureel heeft de gemeente geen fouten gemaakt. En verder gaan we professioneel om met de bewindvoerders van onze kant. Een goede en werkbare situatie is voor beide partijen het beste en daar blijven we ons voor inzetten. Het beleid zoals dat nu staat hoeft daar geen belemmering in te zijn.

Dhr. Van Mossevelde: het zou mooi zijn om ook meer met de rechtbank in overleg te kunnen. Dhr. Schaafsma: het contact met de rechtbank Noord-Nederland is moeizaam, met alle andere is er uitstekend contact. Mevr. Diks: dat is heel jammer, want we staan er gezamenlijk voor. We blijven pogingen ondernemen om in gesprek te komen met de rechtbank bijv. over doorlooptijden.

Mevr. Diks: zegt dat met betrekking tot vroegtijdige signalering de gemeente met meer dan de in het rapport genoemde instellingen bezig is om dit vorm te geven en wijst daarbij op de brief aan de raad van december 2020, die daar veel info over geeft.

Mevr. Diks: wat betreft het adviesrecht wordt geconstateerd in het rapport dat dit niet veel gevolgen heeft voor de gemeente omdat de nieuwe cliënten al automatisch bij de gemeente terechtkomen. Andere gemeenten in het land die nog wel veel met externe bewindvoering werken moeten hier veel geld en moeite insteken om dit goed geregeld te krijgen.

Dhr. Schaafsma: wijst erop dat het beroep op bijzondere bijstand voor beschermingsbewind in de periode 2018-2019 in één jaar tijd, landelijk is gestegen met 45%. Dat betekent in het geval van de gemeente Groningen dat de kosten voor bijzondere bijstand in 2019 niet 3,3 miljoen maar 4,5 miljoen euro geweest zou zijn, indien de stijging gelijk aan het landelijke cijfer zou zijn. De doelstellingen mogen dan niet allemaal zijn behaald tot nog toe, daar staat tegenover dat bij ongewijzigd beleid de kosten voor bijzondere bijstand voor de gemeente fors zouden zijn gestegen en dat er extra kosten zouden moeten worden gemaakt in verband met de invoering van het adviesrecht.

Mevr Diks: uit haar zorgen over wat de gevolgen van corona nog gaan zijn voor toestroom van cliënten voor enige vorm van schuldhulpverlening. Tot nog toe valt het mee met nieuwe aanmeldingen, maar het kan haast niet anders dat dit nog gaat veranderen. De boeg golf bouwt zich op. De gemeente zit klaar voor wat komen gaat en probeert dit zo proactief mogelijk te doen.

Dhr. Van Mossevelde: benoemt dat het contact met cliënten in het kader van dit onderzoek niet echt is gelukt. Het is wel begrijpelijk dat mensen in deze situatie niet direct bereid zijn hun verhaal te doen, maar er zit wel veel kennis en ervaring bij deze groep waarmee de dienstverlening verder kan worden verbeterd. Dhr. Schaafsma: geeft aan dat dit al in ontwikkeling is, ervaringsdeskundigen worden vooral ingezet bij vroegsignalering. Verder komt er een panel met daarin ook ervaringsdeskundigen. Zij kunnen adviseren over verbeteringen in de dienstverlening. In de brief aan de raad van december vorig jaar wordt hier op ingegaan.

Dhr. Van Mossevelde: bedankt voor het prettige gesprek. Mevr. Diks sluit zich hierbij aan.

Bijlage 1 Raadsvoorstel nieuw beleid beschermingsbewind, februari 2018

Link naar document:

<https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Raadsvoorstellen/Beleidsregels-bijzondere-bijstand-en-tarieven-beschermingsbewind>

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Geïnterviewde personen gemeente Groningen

- De heer H. Alderkamp, interim-voorzitter cliëntenraad
- De heer M. Sanredjo, afdelingshoofd inkomensdienstverlening gemeente Groningen
- De heer T. Schaafsma, ontwikkelmanager schuldhulpverlening DMO gemeente Groningen
- Mevrouw C. Bekkering, adviseur financiën gemeente Groningen
- De heer M. Bronswijk, senior consulent GKB directie inkomensdienstverlening gemeente Groningen
- Mevrouw I. Diks, portefeuillehouder, gemeente Groningen
- De heer F. Grommers, juridisch adviseur gemeente Groningen
- Mevrouw M. Hermans, ombudsman, gemeente Groningen
- De heer G. Jonkman, beleidsadviseur DMO gemeente Groningen
- Mevrouw K. Knol, klachtenfunctionaris WIMP gemeente Groningen

Geïnterviewde personen extern

- Mevrouw L. Apol, bewindvoerder, Apol Budget & Bewind
- De heer M. Bolt, bewindvoerder, Finducia
- De heer E. van Diepen, bewindvoerder, Van Diepen Bewindvoering
- De heer H. de Graaf, bestuurslid BPBI
- De heer M. Kooi, bewindvoerder Kompas Zuidlaren
- De heer S. Reinink, bestuurslid VeWeVe

Vanwege privacyoverwegingen zijn de namen van de cliënten die gesproken zijn in het kader van dit onderzoek niet opgenomen.

Bijlage 3 Lijst van geraadpleegde documenten

Lijst van geraadpleegde gemeentelijke documenten

- Presentatie De Groningse Kredietbank, augustus 2020
- Brochure Mooi meegenomen, juni 2020
- Jaarverslag klachten 2019, 2020
- Beantwoording vragen ex art 38 RvO SP over kwijtschelding schulden, 29-1-2020
- Verzamelbesluit herindeling 2, november 2019
- Beantwoording vragen ex art. 38 RvO CDA en SP inzake beschermingsbewind, 30-01-2019
Overeenkomst uitvoering beschermingsbewind, 2018
- Inspraakreactie cliëntenraad over bijzondere bijstand bij beschermingsbewind, 14-2-2018
- Raadsvoorstel Beleidsregels bijzondere bijstand en tarieven beschermingsbewind, 14-2-2018
- Ongevraagd advies cliëntenraad over beschermingsbewind en bijzondere bijstand, 15-9-2017
- Raadsvoorstel Beschermingsbewind en bijzondere bijstand, 5 juli 2017

Overige documenten

- Beschermingsbewind is activiteit van algemeen belang, Binnenlands Bestuur, 20-10-2020
- Beschermingsbewind als economische activiteit algemeen belang, Raadsbesluit gemeente 's-Hertogenbosch, september 2020
- Website Schuldinfo, Andre Moerman
- Website NVVK
- Minder schade door schuld, De Argumentenfabriek, 2020
- Hindernisbaan zonder finish, Nationale Ombudsman, juni 2020
- T-aanpak schuldenbewind, gemeente Tilburg en de Rechtspraak, Rechtbank Zeeland - West-Brabant, december 2019
- Bewind in eigen hand, Kennispunt Twente, 9 juli 2019
- Informatieblad Curatele, bewind en mentorschap, Ministerie van Justitie en Veiligheid, april 2019
- Convenant samenwerking rond beschermingsbewind in de gemeente Rotterdam, mei 2019
- Bewindvoering en de wet Markt en Overheid, Guido le Noble, 9 januari 2019
- Convenant samenwerking gemeente Almere en beschermingsbewindvoerders, 11-12-2018
- Aanbevelingen meerderjarigebewind, LOVCK&T, 7 september 2018
- Krokodillentranen van het gemeentebestuur, uit Dagblad van het Noorden, 30-01-2019
- Bewindvoerders: gemeente chanteert ons, Dagblad van het Noorden, 09-01-2019

Bijlage 4 Puddingakkoord: overeenkomst met private bewindvoerders, 2018

OVEREENKOMST UITVOERING BESCHERMINGSBEWIND

PARTIJEN:

1. De publiekrechtelijke rechtspersoon de Gemeente Groningen, zetelende te Groningen, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer H. Julsing, directeur Inkomensdienstverlening van de gemeente Groningen,

hierna te noemen: de Gemeente;

en

2., rechtsgeldig vertegenwoordigd door.....

hierna te noemen: de Bewindvoerder

De Gemeente en Bewindvoerder worden hieronder gezamenlijk en afzonderlijk ook aangeduid als "Partij(en)"

NEMEN HET VOLGENDE IN OVERWEGING:

1. De Gemeente heeft besloten de dienst beschermingsbewind kosteloos aan te bieden aan inwoners van Groningen met een inkomen van maximaal 120% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Om die reden wordt aan belanghebbenden geen bijzondere bijstand verleend ter zake van deze kosten, anders dan in de gevallen bedoeld in artikel 4 tot en met 7 of 8 van de Beleidsregels bijzondere bijstand beschermingsbewind.

2. De Gemeente is doende de bewindvoerders van de bestaande groep belanghebbenden, zoals bedoeld in artikel 8 lid 1 van bedoelde Beleidsregels, te vervangen door de gemeente Groningen. Als gevolg daarvan eindigt het recht op bijzondere bijstand van de betrokken belanghebbenden.

3. De Gemeente is evenwel bereid de omzettingen van de bestaande groep belanghebbenden te staken en achterwege te laten, mits met de Bewindvoerder de volgende afspraken kunnen worden gemaakt. Dan worden ook gestaakt de omzettingen voor belanghebbenden voor wie de kantonrechter vóór 1 maart 2018 een beschikking tot beschermingsbewind heeft afgegeven, maar voor wie pas na 28 februari 2018 een aanvraag om bijzondere bijstand is ingediend en die op grond van het voorgaande beleid in aanmerking hadden kunnen komen voor bijzondere bijstand.

KOMEN OVEREEN ALS VOLGT:

Artikel 1: Tarief

De Bewindvoerder brengt ter zake van de bestaande groep belanghebbenden hoogstens het zogeheten "a-tarief" in rekening, zoals bedoeld in artikel 3 lid 2 onder a van de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren. Daarnaast mogen, in bijzondere omstandigheden, alleen en ten hoogste de vergoedingen in rekening worden gebracht bedoeld in artikel 3 lid 5 sub b en d van de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren. De Bewindvoerder is gehouden desgevraagd inzage te geven in de ontstaansgeschiedenis van deze kosten. Desgevraagd toont de Bewindvoerder ook aan dat uitsluitend deze en niet méér kosten bij betrokkenen in rekening zijn gebracht.

Artikel 2: Reductie aantal bewindvoeringen

De Bewindvoerder realiseert in 2019, en vervolgens ieder kalenderjaar, een (verdere) reductie van 10% van het aantal bewindvoeringen voor bestaande belanghebbenden. Uitgangspunt voor deze berekening is het aantal (J1) bewindvoeringen in deze groep op 1 maart 2018 van de Bewindvoerder, voor zover nog bestaand op 1 januari 2019. Op 15 juni 2019 dient J1 met 5% te zijn verminderd. Op 31 december 2019 dient J1 met 10 % te zijn verminderd. Uitgangspunt voor de berekening in 2020 is 90% van J1 ($J2=J1*0.9$). Voor 2021 is het uitgangspunt $J2*0.9$ en zo verder. Dat geldt óók als in werkelijkheid in het voorafgaande jaar een groter aantal uitgestroomd is dan 10%. Een snellere vermindering verzwakt de taakstelling voor het jaar daarop dus niet.

Als en zodra blijkt dat de Bewindvoerder zich niet aan deze overeenkomst houdt kan de Gemeente de omzetting hernemen en vergoedt de Bewindvoerder de daarvan door de Gemeente ondervonden schade. Dat betekent dat de Bewindvoerder aan de Gemeente het verschil vergoedt tussen de voor diens bewindvoeringen feitelijk betaalde bijzondere bijstand en het bedrag dat verschuldigd zou zijn geweest als de Bewindvoerder de afgesproken volumevermindering zou hebben behaald. Bij de berekening van deze schade wordt uitgegaan van een proportionele vermindering gedurende het jaar.

Artikel 3: Regulier overleg

De Gemeente zal ten minste vier keer per kalenderjaar, voor het eerst in april 2019, met de Bewindvoerder in overleg treden over de uitvoering en ontwikkeling van het beschermingsbewind. Partijen kunnen voor deze overleggen onderwerpen agenderen. Het voornemen bestaat ook te spreken over de uitvoering van de werkzaamheden van het beschermingsbewind voor nieuwe bewindvoeringen.

Artikel 4: Looptijd en evaluatie

Deze overeenkomst gaat in op 1 januari 2019 en wordt aangegaan voor de duur van 3 jaar, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging met nog eens drie jaar. De afspraken worden uiterlijk eind 2021 geëvalueerd.

Aldus overeengekomen en in tweevoud opgemaakt en ondertekend:

Groningen, 2018

Gemeente Groningen,
de burgemeester,
namens hem, de concerndirecteur,
namens deze,

H. Julsing,
directeur Inkomensdienstverlening

Bijlage 5 Verzamelbesluit herindeling, december 2019

Link naar document:

<https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Raadsvoorstellen/Verzamelbesluit-herindeling-2-373847-2019>

Bijlage 6 Bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedures

Bezwaarprocedures afgehandeld	340 (zie hieronder voor de resultaten)
Bezwaarprocedures in behandeling	33
TOTAAL AANTAL BEZWAARPROCEDURES	373

Totaal aantal beroepsprocedures op 7 oktober 2020

Bezwaarprocedures afgehandeld	20 (zie hieronder voor de resultaten)
Bezwaarprocedures in behandeling	27
TOTAAL AANTAL BEROEPSPROCEDURES	47

Totaal aantal hoger beroepsprocedures op 7 oktober 2020

Bezwaarprocedures afgehandeld	0 (geen resultaten)
Bezwaarprocedures in behandeling	4
TOTAAL AANTAL BEROEPSPROCEDURES	4

Resultaten afgehandelde bezwaarprocedures op 10 september 2020

340 afgehandelde bezwaarprocedures.	230 x ingetrokken (geen besluit op bezwaar).	133 x tegemoetgekomen (dwz gegrond zonder BOB).	<p>Redenen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toepassing hardheidsclausule: beroep op hardheidsclausule slaagt i.v.m. bijzondere individuele omstandigheden zoals een tijdelijk verblijf op geheim adres buiten gemeente Groningen, een tijdelijk verblijf in een kliniek buiten de gemeente Groningen ivm psychische problemen (verklaring psychiater), verhuizing naar een andere gemeente terwijl de bezwaarprocedure nog liep, tijdelijke toekenning ter overbrugging overstap GKB, onjuiste toepassing afspraken Overeenkomst Uitvoering Beschermingsbewind, door samenwerking gedurende bezwaarprocedure geen recht meer op algemene en bijzondere bijstand en in het kader van een schikking voor bijzondere gevallen. 2. GKB is geen voorliggende voorziening, 3. coulanceregeling aanvraagdatum. 4. nieuwe feiten in bezwaar. 5. overeenkomst Uitvoering Beleidsregels Beschermingsbewind. 6. onjuiste toepassing Beleidsregels in het bestreden besluit. 7. draagkracht opnieuw vastgesteld. 8. tijdelijke niet benoembaarheid van de GKB. 9. aanvraag bijzondere bijstand onterecht niet verder in behandeling genomen.
		97 x niet tegemoetgekomen (dwz ongegrond zonder BOB).	
			92 x ongegrond (besluit op bezwaar).
			16 x niet-ontvankelijk (besluit op bezwaar).
			1 x gedeeltelijk gegrond (besluit op bezwaar). Reden: wel recht op maandelijkse kosten bewindvoering, geen recht op aanvangskosten.
			1 x gegrond (besluit op bezwaar). Reden: nieuw besluit op bezwaar n.a.v. uitspraak rechtbank.

Resultaten afgehandelde beroepsprocedures op 7 oktober 2020

20 afgehandelde beroepsprocedures	7 x ingetrokken:	1x tegemoetgekomen d.m.v. nieuw besluit 6x niet tegemoetgekomen. Belanghebbende legt zich neer bij het bestreden besluit.
	11 x ongegrond	
	2 x gegrond	<p>Redenen:</p> <p>1. ECLI:NL:RBNNE:2019:279</p> <p>De rechtbank is van oordeel dat het college geen deugdelijk feitenonderzoek heeft gedaan naar de vraag of in het geval van eiser beschermingsbewind door de GKB wel toereikend en passend is als bewindvoering door de huidige bewindvoerder. Nu het college een onzorgvuldig onderzoek aan zijn bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd, acht de rechtbank dit besluit onzorgvuldig voorbereid en berust het niet op een deugdelijke motivering.</p> <p>2. LEE 19/2233</p> <p>De rechtbank is van oordeel dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de persoonlijke en individuele omstandigheden van eiser zijn betrokken bij de besluiten om bijzondere bijstand te weigeren. Evenmin is voldoende bij de beoordeling betrokken de stelling van eiser dat hij vaak van woonplaats wisselt en dat voorzienbaar was dat hij de gemeente Groningen op korte termijn weer zou verlaten en opgenomen zou worden in een instelling.</p>

Bijlage 7 Overzicht werkwijzen andere gemeenten

Almere

De gemeente Almere heeft een convenant gesloten met private bewindvoerders. De kern hier is ook samenwerking. Als een cliënt zich meldt bij een kantoor voor beschermingsbewind wordt eerst gecheckt of deze al contact heeft gehad met de gemeente voor schuldhulpverlening. Indien dat niet het geval is wordt de cliënt doorverwezen naar de gemeente waar een algemene intake plaatsvindt met als doel te kunnen bepalen welke vorm van ondersteuning het best kan worden ingezet. Indien dat beschermingsbewind is, kan de cliënt direct naar het kantoor dat hem aangemeld heeft en kan de aanvraag bij de rechtbank gedaan worden. In het convenant zijn ook afspraken gemaakt over doorlooptijden en wachttijden voor cliënten. Aan het eind van het tweede jaar van het beschermingsbewind wordt in ieder geval een screening gemaakt of de beschermingsbewind voor de cliënt nog het meest toepasselijke instrument is.

Amsterdam

De gemeente Amsterdam is ook op zoek gegaan naar een nieuwe werkwijze en heeft een convenant gecreëerd gevuld met afspraken die ervoor moeten zorgen dat beschermingsbewind van hoge kwaliteit is en blijft. Daarnaast doelt het convenant op het niet langer inzetten van bewind dan noodzakelijk. Dit doel wordt nagestreefd door middel van een constructieve wijze van communicatie en adequate uitwisseling van informatie tussen de betrokken partijen. De maatschappelijke dienstverlening van Amsterdam verwijst enkel nog door naar bewindvoerders die zich bij het convenant aangesloten hebben.

Arnhem

Het huidige beleid prikkelt private bewindvoerders niet om 'zichzelf overbodig te maken' en uitstroom van bewind te bevorderen. Als dit wel een van de doelen is, moet er worden gecontroleerd op alle zaken die er zijn in bijzondere bijstand, op de verantwoording die zij afleggen aan de kantonrechter. Dit vraagt van een gemeente een stevige inzet om alle zaken te kunnen controleren. Gemeente Arnhem heeft dit gedaan, waarbij het wel iets heeft opgeleverd, maar het naar verhouding te veel inzet kostte.

Deventer

De gemeente Deventer voert al langere tijd beschermingsbewind uit in eigen beheer. In 2017 heeft de gemeente een algemeen belang besluit genomen en zodoende beschermingsbewind aangemerkt als een voorliggende voorziening. Hun doel was ook op deze manier de kosten van bijzondere bijstand als vergoeding voor private bewindvoerders te verlagen. De ACM heeft echter bepaald dat de cliënten een vrije keuze moeten hebben en dat de gemeente de kosten voor mensen met een laag inkomen dient te vergoeden als zij kiezen voor beschermingsbewind door een private organisatie. ACM is van mening dat ook mensen met een laag inkomen zelf moeten kunnen kiezen welke bewindvoerder zij willen hebben.

Den Bosch

De gemeente Den Bosch is ook een voorstander van de aanpak dat personen met een laag inkomen enkel een vergoeding krijgen voor bewind wanneer zij beschermingsbewind vanuit de gemeente accepteren. Als de personen voor een andere bewindvoerder kiezen zullen zij niet meer voor vergoeding via de bijzondere bijstand in aanmerking komen. Na overleg met LOBCM (Landelijk Overleg van Bewindvoerders, Curatoren en Mentoren) is de invoering van de nieuwe werkwijze, tot nader overleg, uitgesteld. De brancheverenigingen hebben in dat overleg wel aangegeven dat zij de noodzaak begrijpen voor een andere werkwijze en oplossing en geven aan graag hierover mee te denken.

Omdat de samenwerking toch niet de gewenste resultaten heeft opgeleverd, is de gemeente gestart met het nemen van een algemeen belang besluit en streeft ze ernaar om een vergelijkbare werkwijze als in Groningen te gaan invoeren voor nieuwe instroom van mensen met een laag inkomen. Dit besluit is onlangs in september 2020 door de gemeenteraad van Den Bosch genomen.

Nijmegen

Ook Nijmegen is voornemens geweest om een algemeen belang besluit te nemen. Maar ziet daar inmiddels vanaf omdat de inschatting is dat het juridisch geen stand kan houden. Zij onderzoeken nu op welke wijze de samenwerking met private bewindvoerders vorm kan worden gegeven.

Rotterdam

Ook de gemeente Rotterdam heeft een convenant gesloten met private bewindvoerders. In tegenstelling tot hiervoor beschreven doet de private bewindvoerder de intake en beoordeelt of beschermingsbewind het geëigende traject is voor de betreffende cliënt. In geval van problematische schulden wordt de gemeente (Schulddienstverlening) ingeschakeld voor het financiële schuldregelingstraject. In het convenant is afgesproken dat in beginsel iedere schuldencliënt binnen 12 maanden naar schuldhelpverlening wordt doorgeleid. Kenmerkend is dat de regie bij de bewindvoerder ligt en dat er gebruik kan worden gemaakt van gemeentelijke voorzieningen.

Tilburg

In Tilburg vindt beschermingsbewind geheel plaats door private partijen. Tilburg is twee jaar geleden met een pilot voor een nieuwe aanpak begonnen. De Tilburgse pilot (T-aanpak) waarin de schuldhulpverlening, de rechtbank en bewindvoerders samenwerken om het aantal mensen dat onder bewind komt te staan terug te dringen, blijkt succesvol. Het aantal nieuwe inwoners onder schuldenbewind is de afgelopen twee jaar fors gedaald. In de T-aanpak Schuldenbewind, zoals de Tilburgse proef wordt genoemd, werken de schuldhulpverlening van de gemeente, de rechtbank Midden- en West-Brabant en de bewindvoerders nauw samen om kritischer naar nieuwe aanvragen te kijken. Dat heeft ertoe geleid dat in 29 procent van de aanvragen een andere oplossing werd gevonden, bijvoorbeeld in de vorm van schuldbeheer, een minder ingrijpende vorm van begeleiding.

De T-aanpak heeft nog een andere positieve uitwerking: bewindvoerders die slordig te werk gaan of mogelijk misbruik maken van hun positie, worden direct door de rechter tot verantwoording geroepen. Bewindvoerders die niet willen investeren in hun cliënt en de samenwerking, vallen daardoor automatisch af, zij zoeken hun werkgebied elders.

Zwolle

In Zwolle zit men nog in de voorbereidingsfase om beschermingsbewind in eigen beheer uit te gaan voeren. Kostenreductie staat hierbij niet voorop maar het beleid is met name gericht op het bevorderen van de in- en uitstroom van bewind. Zwolle richt zich dan ook specifiek op schuldenbewinden waarbij de kans op uitstroom of instroom in een "light variant" van bewind het meest kansrijk is. Zwolle voegt als extra criterium nog toe dat men een minimuminkomen moet hebben om in aanmerking te komen voor beschermingsbewind bij de gemeente. Men verwacht een kleine kostenbesparing te realiseren doordat het afschalen naar lichtere goedkopere vormen van hulp kosten bespaart. Verder draagt het bewind in eigen huis eraan bij dat inwoners beter passende hulp ontvangen (niet zwaarder dan nodig).